



Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)

**Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der
eidgenössischen Räte zur Stellungnahme des Bundesrates vom
25. Februar 2015 und zur Stellungnahme der Eidg. Finanzkontrolle
vom 24. Februar 2015**

vom 24. Juni 2015

Bericht

1 Einleitung

Am 21. November 2014 veröffentlichten die Finanzkommissionen (FK) und die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) ihren Untersuchungsbericht zum Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)¹. Darin hielten die FK und GPK ihre Befunde fest und richteten 18 Empfehlungen an den Bundesrat und vier Empfehlungen an die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

Der Bundesrat verabschiedete seine Stellungnahme zuhanden der FK und GPK am 25. Februar 2015², die EFK ihre am 24. Februar 2015.³ Der Direktor der EFK wurde zudem eingeladen, an der Sitzung der Arbeitsgruppe INSIEME (AGI) vom 25. März 2015 die schriftliche Stellungnahme der EFK zu erläutern und zu präzisieren.

Die FK und GPK danken dem Bundesrat und der EFK für ihre Stellungnahmen und dem Direktor der EFK für die Teilnahme an der erwähnten Aussprache.

Der Bundesrat äusserte sich am 22. Oktober 2014 im Rahmen des Konsultationsverfahrens gemäss Artikel 157 Parlamentsgesetz⁴ nicht nur zu allfälligen Fehlern im Berichtsentwurf sowie zu überwiegenden Geheimhaltungsinteressen, die einer Veröffentlichung der betreffenden Passage entgegenstehen, sondern nahm bereits teilweise materiell Stellung zu den darin enthaltenen Beurteilungen. Auf die beurteilenden Aspekte der Verwaltungskonsultationsantwort des Bundesrates gingen die Oberaufsichtskommissionen vor der Verabschiedung ihres Berichts praxisgemäss nicht ein.⁵ In seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2015 verwies der Bundesrat nun auf diese Verwaltungskonsultationsantwort. Sofern sie sich auf einzelne Empfehlungen bezieht, ist sie ebenfalls Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Nachfolgend würdigen die FK und GPK die Stellungnahmen des Bundesrates und der EFK, wobei sie sich auf die aus ihrer Sicht wichtigsten Punkte beschränken.

¹ Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Bericht der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. Nov. 2014 (Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014)

² Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. Nov. 2014 zum Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Febr. 2015

³ Stellungnahme der EFK vom 24. Febr. 2015 zum Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. Nov. 2014 zum Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).

⁴ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dez. 2002 (ParlG, SR 171.10)

⁵ Zu einem Untersuchungsbericht der parlamentarischen Oberaufsicht gibt es zwei Konsultationen: Gemäss Art. 157 ParlG erfolgt eine Konsultation der von der Untersuchung betroffenen Behörde vor der Verabschiedung und Veröffentlichung, damit diese auf Fehler, die den Sachverhalt betreffen, hinweisen oder Veröffentlichungsvorbehalte anbringen kann. Nach der Verabschiedung durch das zuständige parlamentarische Organ wird die verantwortliche Behörde gemäss Art. 158 ParlG dazu aufgefordert, zu den Empfehlungen – materiell – Stellung zu nehmen.

2 Allgemeine Bemerkungen

2.1 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat erläutert am Anfang seiner Stellungnahme die Ausgangslage und erwähnt dabei, dass die AGI am 21. November 2014 ihren Bericht vorgelegt und in einem Schreiben den Bundesrat eingeladen habe, zu den Feststellungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. In der Folge ist denn auch von den «Empfehlungen der AGI» die Rede. Die FK und GPK rufen in Erinnerung, dass *der Untersuchungsbericht zu INSIEME von den Oberaufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte* verabschiedet wurde und dass diese ihre Empfehlungen – und nicht diejenigen der AGI – an den Bundesrat und die EFK gerichtet haben.

Die FK und GPK nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat bereit ist, einen Grossteil ihrer Empfehlungen entgegenzunehmen und das darin aufgezeigte Optimierungspotenzial anzugehen. Allerdings vermag der Bundesrat die FK und GPK mit seinen Ausführungen zur Umsetzung oft nur teilweise zu befriedigen. Insbesondere verweist er in seiner Stellungnahme regelmässig auf die jeweiligen bestehenden oder neuen Vorgaben, ohne sich zu deren Durchsetzung zu äussern. Die Untersuchung der FK und GPK zu INSIEME hat jedoch gezeigt, dass die vorgefundenen Mängel mehrheitlich nicht auf eine fehlende bzw. unzureichende Rechtsgrundlage bzw. Vorgabe zurückzuführen waren, *sondern auf den mangelhaften Vollzug der bestehenden Bestimmungen*. Die FK und GPK fordern deshalb den Bundesrat erneut dazu auf, auch für die Durchsetzung sowohl der geltenden als auch der neu zu schaffenden Regeln zu sorgen.

Die Kommissionen kamen in ihrem Bericht zudem zum Schluss, dass Informationen ohne Bezugnahme auf die jeweilige Rolle der Empfänger breit gestreut worden waren und dass dies mit ein Grund für das Scheitern von INSIEME war. Zu dieser Problematik hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme nicht geäussert. Die FK und GPK gehen davon aus, dass diesem Aspekt in Zukunft die ihr angemessene Beachtung geschenkt wird (entsprechende Vorgaben finden sich auch in HERMES).

2.2 Stellungnahme der EFK

In Bezug auf die Stellungnahme der EFK kann festgehalten werden, dass die EFK die Empfehlungen weitgehend annimmt und zufriedenstellend darlegt, wie sie diese umgesetzt hat beziehungsweise umsetzen wird.

3 **Bemerkungen zu den Empfehlungen**

3.1 **Empfehlung 1: Aktenführung und Archivierung⁶**

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat mit der Verabschiedung der GEVER-Verordnung vom 30. November 2012⁷ seiner Ansicht nach die rechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung geschäftsrelevanter Dokumente in elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER-Systemen) geschaffen hat. Sie nehmen auch Notiz davon, dass der Bundesrat die flächendeckende Einführung von GEVER-Systemen bis zum 30. Juni 2018 beabsichtigt.

Nach Auffassung der FK und GPK reicht es aber nicht aus, die rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Aktenführung und Archivierung zu schaffen, ohne sie konsequent durchzusetzen und zu beaufsichtigen. Gerade INSIEME hat gezeigt, dass das Problem nicht bei den rechtlichen Grundlagen lag – diese waren bereits vor dem Inkrafttreten der GEVER-Verordnung per 1. Januar 2013 klar und ausreichend –, sondern beim mangelhaften Vollzug und der mangelnden Aufsicht.⁸ Dazu nahm der Bundesrat aber keine Stellung.

Nach Einschätzung der FK und GPK hat der Bundesrat die Problematik nicht ausreichend erkannt. Sie fordern den Bundesrat auf, in Zukunft der Umsetzung der Regeln angemessenes Gewicht beizumessen. Sie werden die Durchsetzung der Aktenführungs- und Archivierungspflichten sowie die Aufsicht darüber im Rahmen zukünftiger Untersuchungen überprüfen.

3.2 **Empfehlung 2: Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer⁹**

Die Kommissionen haben in ihrem Bericht dargelegt, dass auf der Stufe der Amtsdirektoren wie auch auf Ebene des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) unterschiedliche Vorstellungen über die Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer bestanden. Die Rollenverständnisse der involvierten Akteure lagen teilweise weit auseinander und konnten weder geklärt noch in Einklang gebracht werden.¹⁰ Die Bestimmungen über die IKT-Prozesse und von HERMES sind äusserst umfangreich und ermöglichen auf operationeller Ebene eine detaillierte Prozessdefinition und eine systematische Vorgehensweise. Auf Direktions- und

⁶ Empfehlung 1: «Die FK und 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.»

⁷ Verordnung vom 30. Nov. 2012 über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung; SR **172.010.441**)

⁸ Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 1.4.1, S. 36–37 und Kapitel 3.4.4.1, S. 64

⁹ Empfehlung 2: «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.»

¹⁰ Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 3.5.4.2, S. 88-91, Kapitel 3.7.4.4, S. 107–108 sowie Kapitel 4.4.3.5, S. 173–177

Departementsstufe trugen diese bei INSIEME jedoch nicht zur Klärung der Rollen der betroffenen Verwaltungseinheiten bei. Die Untersuchung der FK und GPK hat klar aufgezeigt, dass durch diese formalen Regelungen allein die Durchsetzung der Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer noch nicht sichergestellt ist.

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Empfehlung 2 annimmt. Sie teilen seine Ansicht, dass bei grossen Projekten zusätzliche, projektspezifische Regelungen zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer zu vereinbaren sind. Die FK und GPK begrüssen auch, dass die Weisungen für IKT-Schlüsselprojekte dahingehend überarbeitet werden und dass das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) darauf aufbauend weitergehende Vorgaben erarbeiten wird. Diese Bestimmungen werden jedoch ausschliesslich für IKT-Schlüsselprojekte Gültigkeit haben. Die FK und GPK erinnern daran, dass eine Klärung und Durchsetzung der Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer auch ausserhalb von Projekten unabdingbar ist. Deshalb fordern sie den Bundesrat auf, die Aufgabenteilung zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer auch für Nicht-IKT-Schlüsselprojekte sowie für die Aufgabenerfüllung in der Linie klar und einheitlich zu definieren und durchzusetzen.

3.3 **Empfehlung 3: Projektleitungsfunktionen¹¹**

Der Bundesrat erachtet die Anliegen von Empfehlung 3 – dass Projektleitungsfunktionen von internen Mitarbeitenden mit entsprechendem Knowhow wahrgenommen werden – als grösstenteils erfüllt oder deren Umsetzung noch am Laufen: Er hat das ISB im April 2014 beauftragt, einen Pool von erfahrenen Informatikprojektleitenden zu schaffen. Anfang 2015 wurden erste Stellenausschreibungen vorgenommen. Im Weiteren betont der Bundesrat, dass das Ausbildungsangebot und das Zertifizierungswesen für das Projektmanagement kontinuierlich ausgebaut und für das neue Kursprogramm 2015 gezielt überarbeitet wurde. Das Angebot umfasst Ausbildungen für alle im Projektmanagement relevanten Rollen.

Die FK und GPK begrüssen die Stossrichtung der eingeleiteten Massnahmen. Den Kommissionen ist bewusst, dass der Aufbau des Pools Zeit in Anspruch nehmen wird. Hinsichtlich der Zertifizierung weisen die FK und GPK jedoch explizit darauf hin, dass der Standard in der Bundesverwaltung HERMES ist und demzufolge gegenüber anderen Zertifizierungen Vorrang hat. Die FK und GPK rufen in diesem Zusammenhang auch den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 7. Oktober 2014, «Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung», in Erinnerung.¹² Verschiedene der darin aufgeführten und vom Bundesrat akzeptierten Empfehlungen zielen in dieselbe Richtung.

¹¹ Empfehlung 3: «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-Know-how in der Bundesverwaltung verstärkt gefördert wird. Druck auf den Personalkrediten darf nicht dazu führen, dass solche Leitungsfunktionen über Sachkredite eingekauft werden.»

¹² BBl 2015 3673

3.4 **Empfehlung 4: Kontrolle der Rechtskonformität durch die zentralen Beschaffungsstellen**¹³

Die Kommissionen nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Empfehlung 4 annimmt, und begrüssen, dass er im Rahmen der angestossenen Totalrevision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens¹⁴ die Kontrollpflichten der zentralen Beschaffungsstellen spezifizieren sowie die Bestimmungen für die Delegationerteilung verschärfen will.

Die FK und GPK gehen davon aus, dass mit der Annahme der Empfehlung die gegenüber der Finanzdelegation (FinDel) im Zusammenhang mit Massnahmen zur Beschleunigung des Beschaffungsverfahrens angekündigte Delegation der Beschaffungskompetenz bei IT-Beschaffungen über dem WTO-Schwellenwert hinfällig wird.

3.5 **Empfehlung 5: Trennung von Stamm- und Projektorganisation**¹⁵

Der Bundesrat stimmt der Empfehlung 5 grundsätzlich zu und anerkennt die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung zwischen Stamm- und Projektorganisation. Gegen die Aufforderung, Amtsdirektorinnen bzw. Amtsdirektoren nicht als Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber von Projekten oder Programmen einzusetzen, wendet er allerdings ein, dass die Bedeutung eines Projekts sowie die Anzahl der betroffenen Amtseinheiten in gewissen Fällen eine Doppelfunktion Direktor/Auftraggeber bedingen würden.

Die FK und GPK sind der Ansicht, dass in der Regel eine klare Trennung zwischen Stamm- und Projektorganisation sowie die Vermeidung der Doppelfunktion Direktor/Auftraggeber möglich und sinnvoll ist. Sie erkennen jedoch auch Ausnahmen, bei denen es angezeigt ist, die höchste Hierarchiestufe eines Amtes als Auftraggeber zu bestimmen. Dies betrifft insbesondere grosse Reorganisationsprojekte. Auch bei anderen strategisch wichtigen Projekten oder bei Einbezug der Kantone kann eine

¹³ Empfehlung 4: «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.»

¹⁴ Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens vom 24. Okt. 2012 (Org-VöB; SR **172.056.15**)

¹⁵ Empfehlung 5: «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.»

Doppelfunktion unter gewissen Umständen zielführend sein.¹⁶ Wenn nun im Sinne der Ausnahmen der Amtsdirektor zugleich Auftraggeber ist, hat das Departement nach Ansicht der FK und GPK im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufsicht ein besonderes Augenmerk auf diese Projekte zu richten.

3.6 **Empfehlung 6: Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate**¹⁷

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Empfehlung weder annimmt noch ablehnt. Anstelle einer Positionierung verweist er lediglich auf die Ansicht der Departemente. Die FK und GPK sind der Auffassung, dass nicht die Ansicht der Departemente, sondern die übergeordnete Sicht des Bundesrates hätte zum Ausdruck gebracht werden sollen.

In Bezug auf die – gemäss Sichtweise der Departemente – ausreichend wirksamen Aufsichtsinstrumente wird einzig auf HERMES verwiesen. Im Zusammenhang mit der Aufsichtsfunktion der Generalsekretariate auf HERMES zu verweisen, erscheint jedoch nicht stichhaltig, da ja – wie der Bundesrat selber festhält – HERMES den Generalsekretariaten keine Rolle zuweist. Zudem dient HERMES als Projektführungsmethode naturgemäss nur für Projekte als Regelwerk.

Die Aufsichtsfunktion der Departemente hat die Geschäftsführung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten zum Gegenstand. Die Generalsekretariate nehmen diese Aufsichtsfunktion nach den Anordnungen der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wahr. Für die Aufsicht ist unerheblich, in welcher Organisationsform die Verwaltungstätigkeiten ausgeübt werden. Dass die Departementsvorstehenden und die Generalsekretariate in HERMES keine Erwähnung finden, entbindet sie nicht von ihrer diesbezüglichen Aufsichtsverantwortung. Dementsprechend ist auch keine Anpassung von HERMES erforderlich, um diese wahrzunehmen. Die Einsitznahme der Generalsekretariate in Projekt- bzw. Programmausschüssen kann für die Ausübung der departementalen Aufsichtsfunktion insofern ein probates Mittel sein, als auf diesem Weg der Informationsfluss gewährleistet werden kann. Sie soll aber nicht dazu führen, Generalsekretariate in die Projekt-

¹⁶ Die FK und GPK sind aber der Auffassung, dass bei INSIEME nicht der Direktor der ESTV Auftraggeber hätte sein sollen. INSIEME beinhaltet phasenweise Elemente eines Reorganisationsprojekts (insbesondere die Teilprojekte INSIEME-Vorprojekt, INSIEME-Basis und Fitin 1–3). Diese Teilprojekte waren aber in der ersten Projektphase (bis Ende 2007) abgeschlossen. Danach war INSIEME ein reines IT-Projekt. Deshalb hätte die Rolle des Auftraggebers eine Stufe unterhalb des Amtsdirektors angesiedelt werden sollen, beispielsweise beim stellvertretenden Direktor. Die Vermeidung der Doppelfunktion Direktor/Auftraggeber hat zum Vorteil, dass innerhalb des Amts eine Hierarchieposition besteht, welche Entscheide aus der Linie heraus fällen kann und an die bei Bedarf eskaliert werden kann.

¹⁷ Empfehlung 6: «Die FK und GPK fordern den Bundesrat 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.»

verantwortung einzubinden. Damit keine Schwierigkeiten betreffend den Rollenabgrenzungen entstehen, fordern die FK und GPK den Bundesrat auf, dafür besorgt zu sein, dass der Informationsfluss möglichst auf einem anderen Weg als über eine solche Einsitznahme erfolgt. Damit äussern sich die Oberaufsichtskommissionen aber in keiner Weise dazu, ob es im Einzelfall sinnvoll ist, in einem Projekt für eine Vertretung eines Generalsekretariates eine Rolle im Sinne von HERMES vorzusehen. In einem solchen Fall trägt dann aber diese Vertretung auch die entsprechende Projektverantwortung. Die Aufsichtsverantwortung des Departementes besteht aber auch in einem solchen Fall selbstverständlich weiterhin.

Der Bundesrat erwähnt in seiner Stellungnahme, dass in Bezug auf die ständige und systematische Aufsicht durch den Bundesrat im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁸ Handlungsbedarf bestehe und dass er entsprechende Arbeiten ausgelöst habe. Die FK und GPK gehen davon aus, dass unter dem Begriff «Aufsicht durch den Bundesrat» auch die Aufsichtsfunktion der Departemente verstanden wird. Dabei gilt es, die von den Departementsvorstehenden an die Generalsekretariate delegierte Aufsichtsfunktion ebenso miteinzubeziehen.¹⁹

Die FK und GPK unterstützen den Bundesrat darin, die Frage der systematischen Aufsicht auf grundsätzliche Art und Weise anzugehen. Sie gehen mit ihm einig, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten klar geregelt sein müssen. Mehrere von den FK und GPK erarbeitete Empfehlungen zielen auch auf eine entsprechende Klärung ab. In diesem Zusammenhang sind die FK und GPK der Ansicht, dass der Bundesrat mit der Umsetzung der Empfehlung 6 zu gewährleisten hat, dass für die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion zukünftig auch die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Ferner verweisen die FK und GPK auf den im INSIEME-Bericht erwähnten Grundsatz, dass die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär keine Linienführungsfunktion über Bundesämter ausüben soll.²⁰

Der Bundesrat kam in seiner Verwaltungskonsultationsantwort vom 22. Oktober 2014 zum Schluss, dass eine Tendenz bestehe, allen Beteiligten weitgehende Verantwortung und Aufsichtspflichten zuzuschreiben. Dies berge die Gefahr, dass zum einen jeder die Verantwortung beim anderen wähne und dass dadurch zum anderen Anreize gesetzt würden, sich aus Projekten herauszuhalten.²¹ Die Ausführungen im INSIEME-Bericht der FK und GPK sind aber im Einklang mit den gesetzlich verankerten Verantwortlichkeiten und Aufsichtspflichten. Von einer Veränderung der Verantwortlichkeiten bzw. einer Ausdehnung von Aufsichtspflichten kann nicht die Rede sein.

Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, die Kommissionen über die Arbeiten zur Aufsicht durch den Bundesrat zu informieren.

¹⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)

¹⁹ Die FK und GPK nehmen an, dass die vom Leiter Ressourcen EFD (seit 2008) gegenüber der AGI erwähnte Erarbeitung einer EFD-internen Weisung betreffend Aufsicht (Protokoll der AGI vom 14. März 2014, S. 17 [Leiter Ressourcen EFD seit 2008]) in diese Arbeiten einfließt.

²⁰ Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 4.4.1.1, S. 145

²¹ Verwaltungskonsultationsantwort des Bundesrates vom 22. Okt. 2014, S. 9

3.7

Empfehlung 7: Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente²²

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat bereit erklärt, ein «Umsetzungscontrolling» zu den EFK-Empfehlungen auf Departementsstufe zu etablieren. Er gibt in seiner Stellungnahme jedoch an, mit dem Controlling sei sicherzustellen, dass die zuständigen Stellen die Empfehlungen prüfen und entscheiden, *ob* diese umgesetzt werden. Dieses Verständnis des Umsetzungscontrollings entspricht nicht dem von den FK und GPK beabsichtigten Zweck.

Es gilt folgenden Sachverhalt in Erinnerung zu rufen: Entgegen der Vereinbarung mit der EFK und ohne Kenntnis des Departements wurde ein Grossteil der von der Direktion der ESTV angenommenen Empfehlungen im Zusammenhang mit INSIEME nicht umgesetzt.²³

Gegenstand des von den FK und GPK geforderten Umsetzungscontrollings der EFK-Empfehlungen auf Departementsstufe sind folglich die von der geprüften Verwaltungseinheit angenommenen Empfehlungen.²⁴ Das Umsetzungscontrolling auf Departementsstufe dient als Aufsichtsinstrument über die angenommenen Empfehlungen und ermöglicht eine Übersicht über deren Umsetzungsstand. Zurückgewiesene Empfehlungen hingegen werden in diesem System des Umsetzungscontrollings nicht erfasst.

Die Kommissionen nehmen zur Kenntnis, dass die EFK im Rahmen des Projekts «Empfehlungscontrolling-plus (EC+)» mit der Verwaltung und der FinDel in Kontakt ist, um ein gemeinsames System zu schaffen, das für alle involvierten Parteien zugänglich sein wird. Eine abschliessende Würdigung ist in diesem Zusammenhang erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich (vgl. dazu auch die Hinweise zu Empfehlung 17).

3.8

Empfehlung 8: Wissenstransfer bei Stabsübergaben²⁵

Die FK und GPK begrüßen, dass das «Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin/den Bundeskanzler» mit einer Regelung (inklusive Checkliste) ergänzt wird, die bei einer Stabsübergabe die Geschäftskontinuität sicherstellt. Sie erachten dies als zweckmässiges Instrument. Aber auch hier betonen

²² Empfehlung 7: «Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, ein Umsetzungscontrolling der EFK-Empfehlungen auf Stufe der Departemente zu etablieren.»

²³ Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 4.4.2.5, S. 156–158

²⁴ Die FK und GPK verweisen in diesem Zusammenhang auch auf das im INSIEME-Bericht erläuterte Verfahren in Bezug auf die Annahme beziehungsweise Rückweisung von EFK-Empfehlungen. Siehe Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 6.2.2, S. 220

²⁵ Empfehlung 8: «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.»

die FK und GPK, dass alleine vom Vorhandensein einer Vorgabe nicht auf deren Vollzug geschlossen werden kann.

3.9 **Empfehlung 9: Intra- und interdepartementale Zusammenarbeit und Koordination**²⁶

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat bereit erklärt hat, die Empfehlung 9 anzunehmen und der intra- und interdepartementalen Zusammenarbeit und Koordination einen höheren Stellenwert einzuräumen. Auch unterstützen sie die Stossrichtung der erwähnten Massnahmen (insbesondere im Bereich der Kaderausbildung und der einheitsübergreifenden Zusammenarbeit). Die Kommissionen teilen die Ansicht des Bundesrates, dass eine Kultur der Zusammenarbeit nicht verordnet werden kann. Es gilt aber, die Zusammenarbeit aktiv einzufordern, indem Strukturen geschaffen bzw. institutionalisiert werden, die der Zusammenarbeit förderlich sind, so auch im IT-Bereich (siehe dazu auch Empfehlung 10).

3.10 **Empfehlung 10: Festlegung der Zuständigkeiten in Sachen IKT**²⁷

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen in der aktuell geltenden Bundesinformatikverordnung (BinfV)²⁸ klar geregelt ist, und er erachtet eine allgemeine Überprüfung dieser Verordnung deshalb als nicht notwendig. Ausserdem führe die EFK derzeit eine Prüfung der Wirksamkeit der BinfV durch, wodurch dem Anliegen der Empfehlung bereits Rechnung getragen werde. Obwohl die Empfehlung vom Bundesrat abgelehnt wird, sind die Aufsichtskommissionen der Auffassung, dass das Ziel der Empfehlung durch die derzeitige Wirksamkeitsprüfung durch die EFK erreicht wird.

Sie nehmen zudem zur Kenntnis, dass der Bundesrat bereit ist, Massnahmen zu prüfen, falls von der EFK Mängel festgestellt werden. Die Aufsichtskommissionen werden die Ergebnisse der Wirksamkeitsprüfung der EFK eingehend analysieren und als Grundlage für ihre Nachkontrolle betreffend die Umsetzung ihrer Empfehlung nutzen.

²⁶ Empfehlung 9: «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.»

²⁷ Empfehlung 10: «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.»

²⁸ Verordnung vom 9. Dez. 2011 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung, BinfV; SR 172.010.58)

3.11 **Empfehlung 11: Information des Bundesrates durch die EFK²⁹**

In seiner Stellungnahme anerkennt der Bundesrat, dass es bei den heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der EFK, mit dem Bundesrat in Kontakt zu treten, Optimierungspotenzial gibt. Er präsentiert den Aufsichtskommissionen zwei Varianten zur Umsetzung der Empfehlung.

Die FK und GPK danken dem Bundesrat für seine konstruktiven Verbesserungsvorschläge und begrüssen die Annahme ihrer Empfehlung.

Sie geben keiner der beiden vom Bundesrat vorgeschlagenen Optionen die Präferenz, da beide in die von den Kommissionen gewünschte Richtung gehen. Sie ersuchen den Bundesrat jedoch, sie darüber zu informieren, für welche Option er sich entscheidet.

3.12 **Empfehlung 12: Kompetenzen des ISB³⁰**

Der Bundesrat hat diese Empfehlung abgelehnt. Er ist der Ansicht, das ISB verfüge grundsätzlich über die nötigen Kompetenzen zur Wahrnehmung seiner Aufgaben. Zudem ermöglichten die seit der Einstellung des Projekts INSIEME eingeführten Werkzeuge und Prozesse eine bessere IKT-Projektabwicklung.³¹

Die Aufsichtskommissionen nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat Massnahmen ergriffen hat, welche in die richtige Richtung gehen, sind aber der Auffassung, dass die neuen Werkzeuge und Prozesse noch nicht lange genug bestehen, um abschliessend bewertet werden zu können. Darüber hinaus weisen sie darauf hin, dass der Bundesrat nicht dazu Stellung genommen hat, wie gewährleistet werden kann, dass die dem ISB und in einem zweiten Schritt dem Bundesrat weitergeleiteten Informationen verlässlich und vollständig sind und so dem ISB erlauben, seine Aufgabe – die Vorbereitung der IKT-Angelegenheiten des Bundesrates – optimal zu erfüllen.³² Auf der Basis der Anhörung des Direktors der EFK durch die AGI konnten sich die Aufsichtskommissionen vergewissern, dass diese Thematik auch Gegenstand der von der EFK derzeit vorgenommenen Wirksamkeitsprüfung der BinfV ist (siehe Empfehlung 10).³³ Sie werden die Ergebnisse dieser Prüfung folglich eingehend analysieren.

²⁹ Empfehlung 11: «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.»

³⁰ Empfehlung 12: «Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass das ISB über die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Kompetenzen verfügt.»

³¹ In seiner Stellungnahme geht der Bundesrat auf die Frage der Dezentralisierung der IKT-Kompetenzen ein. Die Aufsichtskommissionen möchten betonen, dass dieses Thema zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der INSIEME-Inspektion war und zu diesem Punkt deshalb keine Stellung nimmt.

³² Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 5.4.1.3, S. 199/200

³³ Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 17

3.13 **Empfehlung 13: Zuständigkeit für die Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben**³⁴

Die INSIEME-Inspektion hat gezeigt, dass das Verfahren zur Bewilligung von Abweichungen von den obligatorischen Standards wie HERMES nicht immer korrekt angewendet wurde. Die Aufsichtskommissionen nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat Empfehlung 13 bereits durch das Inkrafttreten der Weisungen des EFD vom 19. Februar 2013 zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WuBinV) als erfüllt betrachtet.

Die Aufsichtskommissionen verstehen besagte Weisungen wie folgt:

Abweichungen von Standards, die vom ISB festgelegt wurden, müssen direkt bei diesem beantragt werden (Art. 17 Abs. 1 Bst. e BinV), es sei denn, das ISB hat diese Entscheidkompetenz gemäss Artikel 17 Absatz 4 BinV delegiert. In diesem Fall entscheidet die Einheit, an die diese Kompetenz delegiert wurde, ob sie die Abweichung bewilligt. Die Verwaltungseinheiten müssen Gesuche um Ausnahmen von Vorgaben, die der IKT-Strategie der Bundesverwaltung untergeordnet sind, d. h. vom ISB erlassen wurden, mit allen wesentlichen Unterlagen beim eigenen Departement bzw. – wenn sie der Bundeskanzlei angehören – bei der Bundeskanzlei einreichen. Die entsprechende Stelle entscheidet dann darüber, ob das Gesuch an das ISB weitergeleitet wird (Art. 4.3 WuBinV).

Der Bundesrat entscheidet über Abweichungen von Vorgaben, welche er selbst erlassen hat (Art. 14 Bst. h BinV). Die entsprechenden Gesuche sind direkt dem Bundesrat zu übermitteln.

3.14 **Empfehlung 14: Neuordnung von Normen und Standards**³⁵

Der Bundesrat hat den Aufsichtskommissionen in seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2015 mitgeteilt, dass er bereit ist, diese Empfehlung anzunehmen. In seinen Augen ist sie bereits teilweise erfüllt, namentlich durch die unter der Leitung des ISB vorgenommene Überarbeitung der Normen und Standards, welche 2015 abgeschlossen werden dürfte. Die Aufsichtskommissionen begrüssen diese Massnahme und erhoffen sich davon eine Harmonisierung des IKT-Managements des Bundes.

³⁴ Empfehlung 13: «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.»

³⁵ Empfehlung 14: «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.»

Dennoch sind die Aufsichtskommissionen mit der Antwort des Bundesrates nur teilweise zufrieden, da er nicht auf den zweiten Teil der Empfehlung eingegangen ist. So hat er sich nicht dazu geäußert, wie er dafür sorgen will, dass die Normen und Standards in der gesamten Bundesverwaltung angewendet werden, und zwar obwohl die INSIEME-Inspektion gerade in diesem Bereich Mängel offenbart hat.³⁶ Die FK und GPK fordern den Bundesrat deshalb erneut auf, dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Informatiknormen und -standards in der Bundesverwaltung bekannt sind und angewendet werden.

3.15 **Empfehlung 15: Bewilligung der IKT-Kredite**³⁷

Die Aufsichtskommissionen stellten bei ihrer Inspektion fest, dass die Organe, welche über die Kredite für die IKT-Projekte zu befinden hatten, nicht immer über alle erforderlichen Informationen verfügten. Deshalb empfahlen sie dem Bundesrat, alle für die Beurteilung der IKT-Kreditanträge notwendigen Informationen einzuverlangen.³⁸

In seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2015 erklärt sich der Bundesrat bereit, die Empfehlung 15 teilweise anzunehmen. Er kündigt darin an, zur Verbesserung der derzeitigen Situation bis Mitte 2015 eine Reihe von Massnahmen (Aktualisierung der bestehenden Weisungen und Einführung zusätzlicher Vorgaben) zu ergreifen.

Die Aufsichtskommissionen sind der Auffassung, dass mit der Umsetzung der neuen Weisungen ihrer Forderung, der Bundesrat müsse über die zentral geführten Kredite für IKT-Projekte besser informiert sein, Rechnung getragen wird.

Betreffend die nicht zentral geführten Kredite äussert sich der Bundesrat nur zu solchen Krediten, die im Voranschlag oder über dessen Nachträge beantragt werden, nicht aber zu Verpflichtungskrediten, die dem Parlament in einer gesonderten Botschaft vorgelegt werden. Der Bundesrat sollte sich jedoch auch über diese Kredite – selbst wenn sie dezentral geführt sind – korrekt informieren, bevor er die entsprechenden Botschaften dem Parlament übermittelt. Die GPK und die FK erwarten, dass der Bundesrat auch hier alle Informationen einverlangt, die für die Beurteilung des Kreditbegehrens notwendig sind.

Im Rahmen zukünftiger Befassungen mit Kreditanträgen werden die FK den Informationsstand des Bundesrates systematisch überprüfen.

³⁶ Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 5.4.3.2, S. 210–212

³⁷ Empfehlung 15: «Die FK und GPK fordern den Bundesrat auf, zu den IKT-Kreditanträgen alle Informationen einzuverlangen, die für die Beurteilung des Kreditbegehrens notwendig sind.»

³⁸ Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 5.4.3.2, S. 213

3.16 **Empfehlung 16: Kriterien für die Risikoselektion³⁹**

Die Obergerichtskommissionen stellten bei ihrer Inspektion fest, dass die Bundesämter das Risikomanagement nicht ausreichend ernst nahmen und dass die Kriterien für die Risikoselektion nicht immer sachgerecht waren.⁴⁰ Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung der FK und GPK anzunehmen, betrachtet sie aber als bereits erfüllt.

Die Obergerichtskommissionen begrüßen die neuen Risikomanagement-Weisungen für Schlüsselprojekte, bedauern aber, dass für Projekte, die nicht in diese Kategorie fallen, keine Massnahmen ergriffen wurden. Darüber hinaus weisen sie darauf hin, dass der Bundesrat auf verschiedene Fragen zum Risikomanagement nicht eingegangen ist. Namentlich hat er nicht Stellung dazu genommen, dass die Bundesämter beim INSIEME-Projekt das Risiko von Reputationsschäden oder für die Geschäftsprozesse nicht ausreichend berücksichtigt haben.

Die Obergerichtskommissionen werden dieser Thematik in Zukunft besondere Aufmerksamkeit schenken, und namentlich die Arbeitsgruppe «Risikoreporting Bundesrat» der GPK wird überprüfen, ob die IKT-Risiken besser berücksichtigt werden.

3.17 **Empfehlung 17: Gewichtung von Empfehlungen der EFK⁴¹**

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass die EFK mit der Empfehlung einverstanden ist und die Umsetzung Bestandteil des laufenden Projekts «Empfehlungscontrolling-plus (EC+)» der EFK ist.

Die EFK bemerkte in ihrer Stellungnahme, dass sie den Anwendungsbereich der Empfehlung auf wichtige EFK-Empfehlungen begrenzen will. In der Sitzung der AGI vom 25. März 2015 führte der Direktor der EFK diese Bemerkung zusätzlich aus. Demnach beabsichtigt die EFK, die bisherige prüfungsabhängige Gewichtung ihrer Empfehlungen beizubehalten, jedoch ergänzend dazu das von den FK und GPK empfohlene System zur Gewichtung von Empfehlungen und Beanstandungen, das auf prüfungsunabhängigen Kriterien basiert, einzuführen. So sollen in Zukunft Empfehlungen, die eine erhöhte Aufmerksamkeit durch den Bundesrat und die Aufsichtsorgane sowie die parlamentarischen Obergerichtsorgane verdienen, von der EFK speziell gekennzeichnet werden.⁴²

³⁹ Empfehlung 16: «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.»

⁴⁰ Bericht der FK und der GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 5.4.4.2, S. 214–216

⁴¹ Empfehlung 17: «Die FK und GPK empfehlen der EFK, in Zusammenarbeit mit Vertretern der Ämter, der Departemente und der FinDel ein System zur Gewichtung ihrer Empfehlungen und Beanstandungen zu definieren, das auf einheitlichen und prüfungsunabhängigen Kriterien basiert, und dieses konsequent anzuwenden.»

⁴² Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 8

Die vom Direktor der EFK dargelegte Umsetzung trägt dem Anliegen der Empfehlung Rechnung. Die FK und GPK unterstützen diese Form der Umsetzung.

Die FinDel ist durch ihren Präsidenten in der Arbeitsgruppe des Projekts «Empfehlungscontrolling-plus (EC+)» vertreten. Sie wird das Resultat der Umsetzung beurteilen und anschliessend die FK und GPK informieren.

3.18 Empfehlung 18: Häufigere Meldungen der EFK nach Artikel 15 Absatz 3 FKG^{43, 44}

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass die EFK die Empfehlung nach eigenen Angaben vollständig umgesetzt hat und Artikel 15 Absatz 3 FKG im Jahr 2014 fünf Mal anwandte,⁴⁵ deutlich häufiger als in den Jahren zuvor.⁴⁶

Gemäss den mündlichen Ausführungen des Direktors der EFK in der Sitzung der AGI vom 25. März 2015 wendet die EFK Artikel 15 Absatz 3 FKG heute wie empfohlen unabhängig vom Faktor Dringlichkeit⁴⁷ und namentlich auch bei der Feststellung von wichtigen Mängeln in der Geschäftsführung an.⁴⁸ Damit trägt die EFK der Empfehlung 18 der FK und GPK voll und ganz Rechnung.

3.19 Empfehlung 19: Konsequente Ausweisung von wichtigen Umsetzungs- spendenzen («Revisionspendenzen») in den Jahres- berichten der EFK⁴⁹

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass die EFK mit der Empfehlung einverstanden ist und sie nach eigenen Angaben erstmals im Jahresbericht 2015 vollständig umsetzen will.

⁴³ Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)

⁴⁴ Empfehlung 18: «Die FK und GPK empfehlen der EFK, ihre Praxis im Zusammenhang mit Artikel 15 Absatz 3 FKG dahingehend zu ändern, dass sie diesen nicht nur bei der Feststellung von wichtigen Mängeln im Finanzgebaren, sondern auch in der Geschäftsführung systematisch anwendet, und zwar unabhängig vom Faktor Dringlichkeit.»

⁴⁵ Meldungen der EFK gemäss Art. 15 Abs. 3 FKG im Jahr 2014 betreffend die erheblichen Mängel in der Zentralen Ausgleichsstelle, der Eidgenössischen Steuerverwaltung, der Kommission für Technologie und Innovation, dem Stilllegungs- und Entsorgungsfonds für Nuklearanlagen sowie dem Bundesamt für Migration (EFK-Jahresbericht 2014, S. 41).

⁴⁶ Zwischen 2001 und 2013 wandte die EFK Art. 15 Abs. 3 FKG insgesamt nur zweimal an (Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, S. 256; EFK-Jahresbericht 2013, S. 41).

⁴⁷ Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 9

⁴⁸ Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 11

⁴⁹ Empfehlung 19: «Die FK und GPK empfehlen der EFK, wichtige Umsetzungsspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – im Rahmen ihrer Jahresberichterstattung konsequent auszuweisen (Art. 14 Abs. 3 FKG).»

Den Oberaufsichtskommissionen ist es ein Anliegen, dass die EFK die Empfehlung im Sinne der Ausführungen ihres Berichts vom 21. November 2015⁵⁰ umsetzen wird. Aufgrund der mündlichen Ausführungen des Direktors der EFK in der Sitzung der AGI vom 25. März 2015 ist allerdings unklar, ob die EFK dasselbe Verständnis einer wichtigen Umsetzungspendenz («Revisionspendenz») hat wie die FK und GPK.⁵¹ Die OBERAUFSICHTSKOMMISSIONEN weisen darauf hin, dass unter einer wichtigen Umsetzungspendenz nicht nur eine wichtige Empfehlung verstanden werden soll, deren Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist, sondern grundsätzlich jede offene wichtige Empfehlung. Folglich sollen in den Jahresberichten der EFK alle offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe als Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») ausgewiesen werden – unabhängig von den jeweiligen Umsetzungsfristen.⁵²

Eine Voraussetzung für die zweckmässige Umsetzung ihrer Empfehlung ist nach Ansicht der FK und GPK zudem eine angemessene Umsetzung des fünften Punkts ihrer Motionen vom 21. November 2014.⁵³ Die FK und GPK haben in ihrem Bericht angeregt, dass die EFK zukünftig die von den Ämtern jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen erhaltenen Angaben zum Stand der wichtigen Umsetzungspendenzen plausibilisieren soll. Die EFK hat sich im Rahmen der Verwaltungskonsultation vom 20. Oktober 2014 kritisch zu dieser Anregung geäußert. Ihres Erachtens würden damit systematische jährliche Nachkontrollen erforderlich.⁵⁴ Die FK und GPK betonen, dass es sich dabei keineswegs um systematische jährliche Nachkontrollen handeln soll, sondern effektiv um Plausibilisierungen. Die EFK ist weiterhin aufgefordert, Möglichkeiten für eine angemessene Plausibilisierung der erhaltenen Angaben zu prüfen.

Die FinDel wird als Adressatin der Jahresberichte der EFK⁵⁵ die Umsetzung der Empfehlung überprüfen und die FK und GPK über ihre Feststellungen informieren.

⁵⁰ Vgl. Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, S. 275–276, und fünfter Punkt der Motionen FK-N/S und GPK-N/S «Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Änderung des FKG» vom 21. Nov. 2014 (14.4009 und 14.4010)

⁵¹ Vgl. Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 14: «Demnach wird die EFK den Departementsvorstehenden oder dem Bundesrat künftig – wohl jeweils im Herbst – einen Brief schreiben und sie darin über solche offenen Empfehlungen informieren bzw. sie darauf hinweisen, dass die Umsetzungspendenzen in den nächsten Jahresbericht der EFK aufgenommen werden, wenn bis Ende Jahr nichts unternommen wird» (Direktor der EFK).

⁵² Vgl. Bericht der FK und GPK vom 21. Nov. 2014, Kapitel 6.6.10, S. 274

⁵³ Fünfter Punkt der Motionen FK-N/S und GPK-N/S «Aufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Änderung des FKG» vom 21. Nov. 2014 (14.4009 und 14.4010): «Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung einen Revisionsentwurf zum FKG vorzulegen, wonach die Verwaltungseinheiten der EFK jährlich sowie unmittelbar nach Ablauf der Umsetzungsfristen den Stand ihrer wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. der offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – mitteilen müssen. In der französischen Version des FKG ist der Begriff «révisions en suspens» in Artikel 14 Absatz 3 und 4 FKG anzupassen».

⁵⁴ Schreiben der EFK an die AGI vom 20. Okt. 2014, Ziff. 6.6.9.1, S. 4

⁵⁵ Art. 14 Abs. 3 FKG

3.20 **Empfehlung 20: Berücksichtigung von wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») im Rahmen des Risikomanagements des Bundes⁵⁶**

Die FK und GPK nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat bereit ist, die Empfehlung umzusetzen. Sie begrüßen, dass die Koordinationsstelle Risikomanagement in Zusammenarbeit mit der EFK im Sommer 2015 ein konkretes Verfahren erarbeiten wird.

Die FK und GPK teilen die Auffassung des Bundesrats, dass von ihm abgelehnte Empfehlungen der EFK nicht in das Risikomanagement des Bundes einzubeziehen sind. Die Obergerichtskommissionen gehen grundsätzlich davon aus, dass der Bundesrat den Faktor «Risiko» bei seinen Entscheiden über die Annahme oder Ablehnung von EFK-Empfehlungen konsequent berücksichtigt und bemüht ist, dass Empfehlungen, die eine Reduktion von wesentlichen Risiken für den Bund bezwecken,⁵⁷ nicht abgelehnt werden.

Weiter schliessen sich die FK und GPK der Meinung des Bundesrats an, dass offene Empfehlungen nicht automatisch als Risiken zu betrachten sind.

3.21 **Empfehlung 21: Stellungnahme und Beratung der EFK⁵⁸**

Die FK und GPK nehmen von der Ablehnung der Empfehlung 21 durch die EFK Kenntnis.

Als Grund für die Ablehnung gab der Direktor der EFK in der Sitzung der AGI vom 25. März 2015 namentlich den grossen Aufwand an, der mit der Umsetzung der Empfehlung verbunden wäre: So müsste die EFK alle Geschäfte in der Ämterkonsultation systematisch durchsehen, um diejenigen Geschäfte zu identifizieren, die in direktem Zusammenhang mit wichtigen Umsetzungspendenzen stehen würden. Dies erachtet die EFK als unwirtschaftlich.⁵⁹

Nach der heutigen Praxis bringt sich die EFK situativ in die Ämterkonsultation ein. So hat sie sich beispielsweise im Jahr 2013 zu 18 Geschäften geäussert.⁶⁰ Diese Praxis will sie auch in Zukunft fortsetzen.⁶¹

⁵⁶ Empfehlung 20: «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 Risikoreporting des Bundesrates an die GPK einfliesst.»

⁵⁷ «Wesentliche Risiken» im Sinne von Ziff. 5 Abs. 2 Bst. a der Weisungen vom 24. Sept. 2010 über die Risikopolitik des Bundes

⁵⁸ Empfehlung 21: «Die FK und GPK empfehlen der EFK, in der Ämterkonsultation konsequent zu wichtigen Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») – d. h. zu allen offenen Empfehlungen der höchsten Wichtigkeitsstufe – Stellung zu nehmen. Wichtige Umsetzungspendenzen («Revisionspendenzen») sind den FK und der FinDel anlässlich ihrer Beratungen zu Kreditbegehren sowie zum Voranschlag zur Kenntnis zu bringen.»

⁵⁹ Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 14–16

⁶⁰ EFK-Jahresbericht 2013, S. 42

⁶¹ Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 15

Der Direktor der EFK hat in der Sitzung der AGI vom 25. März 2015 angeregt, zukünftig ein Standardkapitel «Offene Empfehlungen der EFK» in die Geschäftsentwürfe für die Ämterkonsultation und in die Anträge der Departemente an den Bundesrat aufzunehmen. Dort müssten die Ämter von sich aus ihre Umsetzungs-pendenzen betreffend jener Empfehlungen der EFK, die im Zusammenhang mit dem Konsultationsgegenstand stünden, auflisten und bewerten. Die EFK erachtet diese Lösung als effizienter.⁶²

Die FK und GPK schliessen sich der Anregung der EFK an. Sie erachten sie als realisierbare, wirtschaftliche und zweckmässige Alternative zu ihrer Empfehlung. Sie regen an, dass der Bundesrat ihre Umsetzung prüft und sie in Koordination mit der EFK an die Hand nimmt (siehe Empfehlung 22).

3.22 Empfehlung 22: Ausweisen von Stellungnahmen der EFK aus der Ämterkonsultation⁶³

Die FK und GPK begrüssen, dass die Bundeskanzlei im Auftrag des Bundesrats die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte anpassen und darin ausdrücklich auf Artikel 4 Absatz 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)⁶⁴ verweisen wird.

Wie zu Empfehlung 21 ausgeführt, unterstützen die FK und GPK den Vorschlag der EFK, wonach es zukünftig in den Geschäftsentwürfen für die Ämterkonsultation und in den Anträgen der Departemente an den Bundesrat ein Standardkapitel «Offene Empfehlungen der EFK» geben soll. Sie fordern den Bundesrat auf, Empfehlung 22 in diesem Sinne in Koordination mit der EFK umzusetzen.

⁶² Protokoll der AGI vom 25. März 2015, S. 16 (vgl. dazu auch Schreiben der EFK an die AGI vom 20. Okt. 2014, Ziff. 6.6.11.1, S. 4–5)

⁶³ Empfehlung 22: «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.»

⁶⁴ Art. 4 Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR **172.010.1**): «Differenzen werden so weit wie möglich in der Ämterkonsultation bereinigt; das federführende Departement erstattet dem Bundesrat darüber Bericht.»

4 Schlussfolgerungen

Die FK und GPK schliessen ihre Inspektion mit vorliegendem Bericht ab. Die Arbeitsgruppe INSIEME wird aufgelöst. Die Oberaufsichtsorgane werden den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen, soweit sie dies als sinnvoll erachten, in etwa zwei Jahren nachkontrollieren.

Wir versichern Sie, geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Juni 2015

Im Namen der Finanz- und der Geschäftsprüfungs-
kommissionen der eidgenössischen Räte

Der Präsident der FK-N: Nationalrat Leo Müller

Der Präsident der FK-S: Ständerat Hans Altherr

Der Präsident der GPK-N: Nationalrat Rudolf Joder

Der Präsident der GPK-S: Ständerat Hans Hess

Der Präsident der Arbeitsgruppe INSIEME:
Ständerat Paul Niederberger

Die Vize-Präsidentin der Arbeitsgruppe INSIEME:
Nationalrätin Barbara Gysi

Der Sekretär der FK: Stefan Koller

Die Sekretärin der GPK: Beatrice Meli Andres

Abkürzungsverzeichnis

AGI	Arbeitsgruppe INSIEME der GPK-N/-S und FK-N/-S
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BinfV	Verordnung vom 9. Dezember 2011 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, SR 172.010.58)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FinDel	Finanzdelegation
FISCAL-IT	Nachfolgeprojekt von INSIEME
FK	Finanzkommissionen
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0)
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INSIEME	Projektbezeichnung für Gemeinsame IT-Systeme ESTV
IRB	Informatikrat des Bundes
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes (seit 1. Januar 2012) Informatikstrategieorgan Bund (bis 31. Dezember 2011)
Org-VöB	Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (SR 172.056.15)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SR	Systematische Rechtssammlung
WUBinfV	Weisung des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung vom 19. Februar 2013