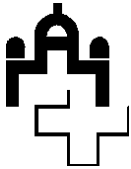


Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Finanzkommissionen und  
Geschäftsprüfungskommissionen

## MEDIENMITTEILUNG

### Untersuchungsbericht zu INSIEME

# Mangelnde Führung und Aufsicht führten zum Scheitern von INSIEME

**Die Finanzkommissionen (FK) und die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) haben die Schlüsse aus der Untersuchung des abgebrochenen Informatikprojekts INSIEME gezogen: Mängel in der Führung und Aufsicht führten zum Scheitern des Projekts. Die Hauptverantwortung dafür trägt die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV); eine gewisse Verantwortung tragen aber auch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und der Bundesrat. Im Hinblick auf künftige Projekte hat der Bundesrat Verbesserungsmassnahmen zu ergreifen. Auch die Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und die parlamentarische Oberaufsicht sind zu optimieren.**

Für das Scheitern des im September 2012 abgebrochenen Informatikprojekts INSIEME der ESTV (siehe Kasten) spielten aus Sicht der FK und GPK die folgenden fünf übergeordneten Faktoren die entscheidende Rolle:

1. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der betroffenen Stellen und damit die eigentlich wahrzunehmenden Rollen waren wiederholt unklar.
2. Regeln wurden von den verschiedenen Akteuren nicht eingehalten, Vorgaben – teils bewusst, teils aus Unkenntnis – oft nicht befolgt, ohne dass dies sanktioniert worden wäre.
3. Berichte und weitere Informationen wurden an einen breiten Empfängerkreis gestreut, ohne die jeweiligen Empfänger darauf hinzuweisen, zu welchem Zweck sie diese erhalten haben.
4. Berichte und weitere Informationen wurden in aller Regel entgegengenommen, ohne sie auch nur stichprobenmässig auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen.
5. Auf vorhandene Fähigkeiten und Fachkenntnisse ausserhalb der eigenen Einheit wurde nur ungenügend zurückgegriffen.

INSIEME misslang letztlich wegen Mängeln in der Führung und Aufsicht. Zu diesem Schluss gelangen die Oberaufsichtskommissionen FK und GPK in ihrem Untersuchungsbericht, den sie heute an einer gemeinsamen Sitzung verabschiedet und dem Bundesrat und der EFK zur Stellungnahme überwiesen haben.

### Hauptverantwortung klar bei der ESTV

Die Hauptverantwortung für das Scheitern von INSIEME trägt die Leitung der ESTV. Sie führte und beaufsichtigte das Projekt nicht genügend und setzte sich über Vorschriften und Vorgaben hinweg.

Vor diesem Hintergrund wurde der damalige Direktor der ESTV drei Monate vor dem Abbruch des Projekts freigestellt. Aber auch die während der Projektlaufzeit von INSIEME mehrfach wechselnden Departementsleitungen des EFD (inklusive seines Generalsekretariats) tragen aufgrund ihrer Aufgaben und Funktion klar eine Mitverantwortung: Sie nahmen ihre Aufsichts- und Führungsfunktion über weite Strecken – insbesondere zwischen 2007 und 2010 – zu wenig wahr. Des Weiteren kommt dem Bundesrat eine übergeordnete Verantwortung zu: Er verpasste es, klare Rahmenbedingungen zu schaffen und wirkungsvolle Vorgaben zu machen.

Die EFK, welche INSIEME über die gesamte Projektdauer mehrfach prüfte, trägt aufgrund ihrer Funktion – sie ist weder Teil der Verwaltungshierarchie noch der parlamentarischen Oberaufsicht – keine Verantwortung für das Scheitern des Projekts. Ihre Unterstützung des Bundesrats und der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane war nicht immer angemessen.

## **22 Empfehlungen: Bundesrat und EFK sind gefordert**

Nach Ansicht der FK und GPK braucht es auf allen Stufen zwingend klare Vorgaben – insbesondere in Bezug auf die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller Akteure. Notwendig ist auch eine funktionsfähige und wirksame Aufsicht sowohl auf Amts- als auch auf Departementsstufe, die insbesondere Verletzungen von Vorgaben aufdeckt und ahndet. Die FK und GPK haben in ihrer Untersuchung zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat seit dem Abbruch von INSIEME erste Massnahmen ergriffen hat, insbesondere im Bereich des Beschaffungsrechts und der Projektvorgaben. Dass Vorgaben eingehalten werden, ist aber nicht nur eine Frage von Kontrolle und Aufsicht: Die Oberaufsichtskommissionen erachten auch eine entsprechende Amtskultur als zwingende Voraussetzung für eine korrekte Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben.

Gestützt auf diese Erkenntnisse richten die FK und GPK in ihrem Bericht 18 Empfehlungen an den Bundesrat und vier an die EFK. Diese betreffen im Kern die folgenden Punkte:

Der Bundesrat wird aufgefordert,

- Verbesserungen im Bereich der Führung und Organisation von Projekten einzuleiten, namentlich im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen den Leistungsbezügern und den Leistungserbringern, mit dem bundesinternen Projektleitungs-Know-how sowie mit der Trennung von Stamm- und Projektorganisation;
- Verbesserungen bei der Führung und Aufsicht durch die Departemente einzuleiten: Es braucht einen besseren Wissenstransfer bei Stabwechseln, gemeinsame Aufsichtskonzepte der Departemente sowie ein Umsetzungscontrolling zu den Empfehlungen der EFK;
- sicherzustellen, dass die zentralen Beschaffungsstellen ihre Kontrollfunktion bezüglich der Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Bestimmungen wahrnehmen und die intra- und interdepartementale Zusammenarbeit und Koordination verbessert wird;
- Aufgaben und Kompetenzen aller an der Führung, Steuerung und Aufsicht von Informatikprojekten beteiligten Organe klar zuzuteilen. Dabei ist auch sicherzustellen, dass das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) über die notwendigen Kompetenzen für die Erfüllung seiner Aufgaben verfügt;
- Verbesserungen im Zusammenhang mit den Informatiknormen und -standards sowie den Zuständigkeiten für die Bewilligung von Abweichungen von Informatikvorgaben einzuleiten;
- Massnahmen bezüglich der Bewilligung der Informatikkredite sowie im Zusammenhang mit dem Risikomanagement des Bundes zu treffen;
- Verbesserungsmassnahmen bezüglich des Austausches zwischen ihm und der EFK an die Hand zu nehmen;
- eine rechtskonforme Aktenführung und Archivierung zu gewährleisten.

Der EFK wird empfohlen,

- Verbesserungen bezüglich der inhaltlichen Gewichtung ihrer Empfehlungen einzuleiten;
- besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung häufiger an die politischen Verantwortungsträger zu melden;

- Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen konsequent in ihren Jahresberichten auszuweisen;
- in der Ämterkonsultation sowie anlässlich der Beratungen der FK und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) zu Kreditbegehren und zum Voranschlag über Pendenzen bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu informieren.

Der Bundesrat und die EFK sind aufgefordert, zu den sie betreffenden Feststellungen und Empfehlungen der FK und GPK bis Ende Februar 2015 Stellung zu nehmen und aufzuzeigen, wie sie das aufgezeigte Verbesserungspotenzial anzugehen gedenken.

### **Eine Motion, zwei Postulate**

Daneben verabschiedeten die FK und GPK eine Motion zur Änderung des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG). Diese zielt auf eine klarere Regelung der Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der EFK, insbesondere bezüglich der Informationsverarbeitung und -weiterleitung.

Zudem beschlossen die FK und GPK, im Zusammenhang mit der Projektführung zwei Postulate einzureichen, die auf eine Evaluation der überarbeiteten Projektmanagementmethode des Bundes (HERMES 5) sowie auf die Einführung von Vorgaben bezüglich Projektassessments und Projektvaluationen zielen.

### **Optimierungsbedarf auch bei der parlamentarischen Oberaufsicht**

Die FK und GPK befassten sich im Rahmen ihrer Untersuchung auch mit ihrer eigenen Rolle bei INSIEME und kamen dabei zu folgendem Schluss: Zwar trugen die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane aufgrund ihrer Funktion keine Verantwortung für INSIEME; sie erfüllten ihre Aufgabe im Zusammenhang mit INSIEME aber ebenfalls nicht zufriedenstellend. Nach Auffassung der FK und GPK lag dies insbesondere daran, dass eine Aufgabenteilung bzw. Koordination zwischen den verschiedenen Oberaufsichtsorganen nur in Ansätzen stattfand. Auch befassten sich diese in sehr unterschiedlicher Intensität mit INSIEME.

Für die Zukunft erachten es die FK und GPK als notwendig, dass die Unterstützung der Oberaufsicht durch die EFK klarer von der Aufgabenwahrnehmung der FinDel getrennt wird und dass die FinDel – auch zu ihrer Entlastung – vermehrt Schwerpunkte bei ihrer Aufsichtstätigkeit setzt. Darüber hinaus sind die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den FK, der FinDel und den GPK zu verbessern und zu verstärken. Die Kommissionen werden sich den sich stellenden Fragen in den kommenden Monaten annehmen und ihre jeweilige Arbeitsweise prüfen.

Die FK und GPK haben am 21. November 2014 unter dem Vorsitz von Ständerat Hans Stöckli (SP, BE) in Bern getagt.

Beilage: Bericht der FK und GPK vom 21. November 2014

Bern, 21. November 2014

Auskünfte:

Ständerat Paul Niederberger, Präsident der Arbeitsgruppe INSIEME (AGI), Tel. 079 793 74 24  
Nationalrätin Barbara Gysi, Vize-Präsidentin der AGI, Tel. 079 708 52 34  
Nationalrat Ueli Leuenberger, Mitglied der AGI, Tel. 079 254 16 59

Ständerat Hans Stöckli, Vize-Präsident der GPK-S und Mitglied der AGI, Tel. 079 770 83 58  
Nationalrat Rudolf Joder, Präsident der GPK-N, Tel. 079 819 53 08  
Ständerat Joachim Eder, Mitglied der AGI, Tel. 079 755 86 78  
Nationalrat Leo Müller, Präsident der FK-N, Tel. 079 363 32 60

### **Projekt INSIEME**

Mit dem Projekt INSIEME beabsichtigte die ESTV ursprünglich, ein prozessübergreifendes Informatik-Gesamtsystem zu schaffen, mit dem sie ihre veralteten Informatiksysteme hätte ablösen und zusätzliche Dienste über das Internet hätte anbieten wollen.

Das Projekt lief rund 12 Jahre und kostete den Bund insgesamt 115,9 Millionen Franken. Abgebrochen wurde es im September 2012 von der Vorsteherin des EFD, nachdem sie die Weiterführung des Projekts als zu risikoreich beurteilt hatte. Unzulänglichkeiten im Projekt zeichneten sich früh ab: Im Jahr 2007 war INSIEME wegen Differenzen mit dem damaligen Realisierungspartner Unisys zwischenzeitlich sistiert und danach mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als strategischen Partner neu in Angriff genommen worden. Die Schwierigkeiten rissen indessen nicht ab. Eine Administrativuntersuchung des EFD deckte zudem im Frühjahr 2012 auf, dass es zu widerrechtlichen Beschaffungen im Projekt gekommen war. Das EFD reichte aufgrund dieser Erkenntnis eine Strafanzeige bei der Bundesanwaltschaft ein, die eine Untersuchung gegen den ehemaligen Leiter der Leistungsbezügerorganisation der ESTV und unbekannte Täterschaft wegen Verdachts auf Korruption und ungetreue Amtsführung eröffnete. Die Untersuchung der Bundesanwaltschaft ist noch hängig.

Angesichts der weiterhin bestehenden Notwendigkeit einer Ablösung der längst veralteten Kerninformatiksysteme der ESTV wurde 2013 ein Folgeprojekt von INSIEME gestartet: FISCAL-IT. Dieses soll im Jahr 2019 abgeschlossen werden.

### **Untersuchung durch die Arbeitsgruppe INSIEME**

Die FK und GPK beider Räte beschlossen am 9. bzw. 13. November 2012, das gescheiterte Projekt INSIEME gründlich aufzuarbeiten, um daraus Lehren für künftige Informatikprojekte ziehen zu können. Sie beschlossen, für die Untersuchung eine gemischte Arbeitsgruppe INSIEME (AGI) einzusetzen. Diese besteht aus 17 Mitgliedern der FK und GPK beider Räte. Zwei Mitglieder gehören auch der FinDel an und vertreten deren Position in der AGI.

Nach ersten Abklärungen der AGI zur Ausgangslage rund um den Abbruch von INSIEME verabschiedeten die FK und GPK im Mai 2013 ein Untersuchungskonzept für die geplante Aufarbeitung durch die Arbeitsgruppe. Diese führte zwischen dem 28. Mai 2013 und dem 26. März 2014 an zehn von ihren insgesamt 17 Sitzungen Anhörungen mit 29 Personen durch. Darunter befanden sich die während der Projektlaufzeit von INSIEME amtierenden Vorstehenden des EFD sowie ehemalige und aktuelle Vertreterinnen und Vertreter des Generalsekretariats des EFD, der ESTV, des BIT, des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL), des Informatikrats des Bundes (IRB), des ISB und der EFK. Auch hörte die AGI verschiedene ehemalige Präsidenten der FinDel an. Zusätzlich zu ihren Anhörungen nahm die AGI Einsicht in rund 750 Dokumente. Für die Untersuchung hatte das Parlament im Dezember 2012 einen Kredit von 1,5 Millionen Franken gesprochen.

Die Untersuchung der AGI stiess an verschiedene Grenzen. So musste der Bundesrat den FK und GPK bereits im Vorfeld der Untersuchung bekannt geben, dass erhebliche Mängel bei der Projektdokumentation in der ESTV und im BIT bestanden. Diverse Unterlagen waren nicht (mehr) vorhanden oder konnten aufgrund ungeordneter umfangreicher Dokumentenbestände nicht in angemessener Form bereitgestellt werden. Dieser Umstand zwang die Oberaufsichtskommissionen dazu, von einer lückenlosen Auswertung aller Dokumente abzusehen und sich in erster Linie auf die Anhörung von Schlüsselpersonen und auf gezielt eingeforderte Schlüsseldokumente zu stützen.

### **Mitarbeit durch den Bundesrat**

Aufgrund dieser Ausgangslage forderten die vier Oberaufsichtskommissionen den Bundesrat auf, bei der Sachverhaltsermittlung mitzuwirken. Nach einer ersten Berichterstattung im Februar 2013 sollte der Bundesrat für vier spezifische Themenfelder eine Aufarbeitung des Sachverhalts vornehmen und zu diesem gegenüber der AGI Stellung nehmen. Die Berichterstattung des Bundesrats zu den vier Themen erfolgte jedoch lückenhaft. Die FK und GPK sahen sich deshalb gezwungen, in ihrem Untersuchungsbericht an verschiedenen Stellen darauf hinzuweisen, dass einzelne Fragen nicht geklärt werden konnten. Die Oberaufsichtskommissionen beurteilen die Mitarbeit des Bundesrats bei der Aufarbeitung von INSIEME kritisch.

Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, CH-3003 Bern  
Tel. 058 322 92 17; Fax. 058 322 96 26; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch); [gpk.cdg@parl.admin.ch](mailto:gpk.cdg@parl.admin.ch)

Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und AlpTransit, CH-3003 Bern  
Tel. 058 322 95 35; Fax 058 322 96 35; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch); [fk.cdf@parl.admin.ch](mailto:fk.cdf@parl.admin.ch)