



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS  
**Interne Revision VBS**

9. Oktober 2024

---

## **Prüfbericht «Steuerung und Finanzierung von Projekten»**

### **Abklärung A 2024-05**

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,  
Bevölkerungsschutz und Sport VBS  
**Interne Revision VBS**

Frau  
Bundespräsidentin Viola Amherd  
Chefin VBS  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Bern, 9. Oktober 2024

### **Prüfbericht «Steuerung und Finanzierung von Projekten»**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin Amherd

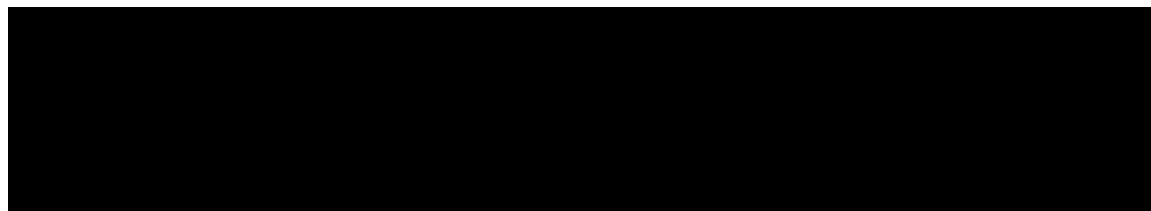
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Steuerung und Finanzierung von Projekten» zukommen. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpersonen besprochen. Die Stellungnahme von swisstopo zu unserem Bericht ist in Kapitel 5 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Interne Revision VBS**



#### **Verteiler**

- Generalsekretär VBS
- Direktor swisstopo

## Management Summary

Das Bundesamt für Landestopografie (swisstopo) bietet als Kompetenzbereich des Bundes räumliche Referenzdaten und daraus abgeleitete Produkte von hoher Qualität an. Die gesetzliche Grundlage für die Arbeiten von swisstopo bildet das Geoinformationsgesetz<sup>1</sup>. Neben der Herstellung der Produkte leitet swisstopo die Koordination der Geoinformation und Geologie auf Bundesstufe und führt das militärgeografische Institut. swisstopo hat die Oberaufsicht über die amtliche Vermessung und den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster)<sup>2</sup> und koordiniert in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und der Privatwirtschaft die Harmonisierung der schweizerischen Geodaten.

Die Digitalisierung der Gesellschaft stellt Herausforderungen an den Service Public, an die Bundesverwaltung und somit auch an swisstopo. Als Teil der Digitalisierung beschleunigt die Geoinformation den Wandel zur Wissensgesellschaft. Die Nutzenden erhalten neue Möglichkeiten, um aus Daten und Zusatzinformationen relevantes Wissen zu gewinnen. Durch die Digitalisierung werden neue Möglichkeiten für den Zugang und die Nutzung von Geodaten geschaffen. Dadurch steigt die Erwartungshaltung der Nutzerinnen und Nutzer an die Verfügbarkeit, die Qualität und den einfachen Zugang zu den Geodaten.

Die Chefin VBS beauftragte am 20. Mai 2024 die Interne Revision VBS (IR VBS), bei swisstopo die Steuerung und Finanzierung von Projekten zu prüfen. Diese beurteilte anhand von ausgewählten Programmen und Projekten deren Steuerung und Finanzierung.

Dank der qualitativ guten Produkte werden laufend Erneuerungs- oder Erweiterungswünsche der bestehenden Leistungen an swisstopo herangetragen. Dies führt zu einem umfangreichen und anspruchsvollen Projektportfolio, um den verschiedenen Anspruchsgruppen gerecht zu werden. Bei der entsprechenden Ermittlung der Kosten für Querschnittsprojekte werden indes keine Vollkosten verrechnet. Dies führt zu einer finanziellen Unterdeckung. Daher *empfiehlt die IR VBS swisstopo, unter Berücksichtigung einer Vollkostenrechnung, der notwendigen Ersatzinvestitionen und der Umsetzung der Digitalisierungsvorgaben, die laufenden und geplanten Vorhaben und Projekte zu priorisieren.*

Die finanzielle Steuerung bei swisstopo erfolgt aktuell grossmehrheitlich jährlich. Damit hat die mittelfristige Sicht auf die Investitionen und Betriebsmittel noch nicht die angemessene Bedeutung erhalten. Um die zukünftigen Herausforderungen besser antizipieren und bewältigen zu können, drängt sich jedoch eine integrale Investitions- und Finanzplanung auf. *Die IR VBS empfiehlt swisstopo, eine Investitions- und Finanzplanung zu institutionalisieren, um die betrieblichen Bedürfnisse vorausschauend erfüllen zu können.*

---

<sup>1</sup> SR 510.62 - [Bundesgesetz über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 \(Stand 1. September 2023\)](#)

<sup>2</sup> [ÖREB-Kataster Schweiz](#) (Stand: 08.10.2024)

Der Leiter Support von swisstopo hat durch seine langjährige Tätigkeit und grosse Erfahrung im Bereich der Finanzen, Sicherheit und Strategie ein umfangreiches Know-how in vielen zentralen Tätigkeiten erlangt. Die Kumulation von Fachwissen und Erfahrung birgt unweigerlich die Gefahr in sich, bei einem allfälligen Ausfall oder Weggang, wichtige Geschäfte bei swisstopo nicht angemessen abwickeln zu können. Dies wurde von der Geschäftsleitung erkannt und es wurden erste Massnahmen eingeleitet. Die Reorganisation des Bereichs Strategie und Steuerung wurde per Anfang August 2024 umgesetzt. Nichtsdestotrotz *empfiehlt die IR VBS swisstopo, die bereits eingeleiteten Massnahmen bei der Reorganisation und für die Nachfolgeregelung des Leiters Support weiterzuziehen und konsequent abzuschliessen.*

## 1 Ausgangslage

swisstopo bietet als Kompetenzbereich des Bundes räumliche Referenzdaten an. Die gesetzliche Grundlage für die entsprechenden Arbeiten bildet das Geoinformationsgesetz. Neben der Herstellung der Produkte leitet swisstopo auch die Koordination der Geoinformation und Geologie auf Bundesstufe und führt das militärgeografische Institut. Bei der amtlichen Vermessung und dem ÖREB-Kataster hat swisstopo die Oberaufsicht und koordiniert in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Gemeinden und der Privatwirtschaft die Harmonisierung der schweizerischen Geodaten.

Die Gesellschaft ist zunehmend digitaler unterwegs. Dies stellt Herausforderungen an den Service Public, an die Bundesverwaltung und somit auch an swisstopo. Dabei geben unter anderem die «Strategie Digitale Schweiz»<sup>3</sup> und die durch den Bundesrat und die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) erlassene «Strategie Geoinformation Schweiz»<sup>4</sup> die Leitlinien für das staatliche Handeln vor. Dies betrifft bestehende und zukünftige Produkte und Dienstleistungen von swisstopo.

Die grosse Mehrheit (60-80 %) aller Informationen haben einen Raumbezug. Offizielle und verlässliche Geoinformationen bilden eine wichtige Grundlage für die Gesellschaft. Sie beschleunigen als Teil der Digitalisierung den Wandel zur Wissensgesellschaft. Dabei erhalten die Nutzenden neue Möglichkeiten: Sie können aus Daten und Zusatzinformationen relevantes Wissen gewinnen. Ferner werden neue Möglichkeiten für den Zugang und die Nutzung von Geodaten geschaffen. Dadurch steigt die Erwartungshaltung an die Verfügbarkeit, die Qualität und den einfachen Zugang zu den Geodaten. Die Nutzensteigerung ist mit verbesserter Qualität bezüglich Aktualität und Verfügbarkeit der Geoinformationen verbunden und dieser Anspruch hat ihren Preis.

Ein Staat ist auf interessenneutrale, zuverlässige, amtliche Daten angewiesen. Eine funktionierende Geodateninfrastruktur hat eine zentrale Bedeutung zur Erbringung von Querschnittsleistungen. Diese Geodaten stehen für die Nutzung flächendeckend und in der geforderten Qualität zur Verfügung. Diese Anforderung – insbesondere in Krisenzeiten – macht diese Daten zu einem Teil der kritischen Infrastruktur der Schweiz.

swisstopo erbringt als sogenanntes Querschnittsamts viele Dienstleistungen für andere Bundesämter wie zum Beispiel das Bundesamt für Strassen (ASTRA) oder das Bundesamt für Rüstung (armasuisse). Weiter gibt es eine intensive Zusammenarbeit und einen Austausch von Daten mit den Kantonen bei den kantonalen Katastern und den Vermessungsdaten.

Die qualitativ guten Produkte führen dazu, dass laufend Erneuerungs- oder Erweiterungswünsche an swisstopo herangetragen werden. Um den verschiedenen Anspruchsgruppen

---

<sup>3</sup> [Strategie Digitale Schweiz \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/start/themen/digitalisierung-strategie-digitale-schweiz.html) (Stand: 08.10.2024)

<sup>4</sup> [Strategie Geoinformation Schweiz \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/start/themen/geoinformation-strategie-geoinformation-schweiz.html) (Stand: 08.10.2024)

gerecht zu werden, hat dies ein umfangreiches und anspruchsvolles Projektportfolio zur Folge.

## **2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung**

Die Chefin VBS beauftragte am 20. Mai 2024 die Interne Revision VBS (IR VBS), bei swisstopo die Steuerung und Finanzierung von Projekten zu prüfen. Die IR VBS beurteilte anhand von ausgewählten Programmen und Projekten deren Steuerung und Finanzierung.

Die Prüfungshandlungen wurden zwischen Mai und Juni 2024 durchgeführt. Die Beurteilungen und Empfehlungen im Bericht basieren auf den Erkenntnissen und Ergebnissen der Prüfungshandlungen in diesem Zeitraum.

## **3 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner bei swisstopo haben der IR VBS die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung. Die IR VBS dankt für die gewährte Unterstützung.

## **4 Steuerung und Finanzierung von Projekten**

Die Projekte werden aus dem Globalbudget von swisstopo und teilweise mit abgetretenen Mitteln von anderen Verwaltungseinheiten (VE) in Zusammenhang mit gemeinsamen Projekten finanziert. Im Rahmen des Globalbudgets können die Mittel von swisstopo flexibel für die verschiedenen Projekte eingesetzt werden. Dies ermöglicht es bei Verzögerungen in einem Projekt, die Mittel bei einem anderen Projekt zu verwenden und so die bewilligten Budgetmittel optimal einzusetzen.

Aktuell führt swisstopo in ihrem Projektportfolio rund 30 Projekte unterschiedlicher Grösse. Die übergreifende Steuerung der Projekte erfolgt in regelmässigen Sitzungen oder nach Bedarf mit der Geschäftsleitung von swisstopo und den jeweiligen Verantwortlichen. Diese sind in der Regel je nach Projekt die zuständigen Bereichsverantwortlichen und die Programm- bzw. die Projektleitenden.

Der Direktor von swisstopo und der Leiter Support steuern die Mittelzuteilung auf die Projekte massgeblich. Somit kann swisstopo die zur Verfügung stehenden Mittel optimal verwenden.

Jedoch wurde den nachfolgenden nicht abschliessenden Punkten zu wenig Beachtung geschenkt:

- 1) Gegenüber den konventionellen Karten hat sich in den letzten Jahren die Erwartungshaltung entwickelt, dass die früheren digitalen Daten behalten werden sollen, um Entwicklungen aufzeigen zu können. Damit sind die Informatikkosten für die Datensicherung gestiegen.
- 2) Aufwendungen für notwendige Ersatzinvestitionen.
- 3) Die Dienstleistungen von swisstopo wurden den anderen VE nicht zu Vollkosten verrechnet.
- 4) Verknappung der Bundes- und VBS-Mittel.
- 5) Die hohe Anzahl von Projekten.

Obwohl swisstopo einige Massnahmen ergriffen hat, sieht die IR VBS in den nachfolgenden Bereichen noch Handlungsbedarf.

#### **4.1 Projektportfolio**

Es gibt aktuell eine Bottom-Up Strategie, um den Finanzbedarf der einzelnen Projekte zu ermitteln. Die Steuerung der Finanzen von swisstopo erfolgt im Rahmen des Globalbudgets.

Bei der Ermittlung der Kosten für Querschnittsprojekte, welche zugunsten von anderen VE erbracht werden, wurden keine Vollkosten verrechnet. Dadurch werden die effektiven Projekt- bzw. Betriebskosten nicht vollumfänglich abgedeckt. Darüber hinaus wurden bei der Lancierung der Projekte die damit einhergehenden Betriebskosten nicht beachtet. Diese strukturellen Unterdeckungen können durch das Globalbudget von swisstopo nicht vollständig aufgefangen werden.

#### **Beurteilung**

Aufgrund der finanziellen Engpässe muss das aktuelle Projektportfolio von swisstopo priorisiert werden. Damit sich nicht kontraproduktive Auswirkungen daraus ergeben, müssen allfällige Abhängigkeiten und Auswirkungen auf andere Projekte oder Dienstleistungen mitberücksichtigt werden. Die Optimierungsmöglichkeiten müssen innerhalb und ausserhalb von swisstopo mit den Leistungsbezügern ausgelotet und vereinbart werden.

#### **Empfehlung 1: Priorisierung der Projekte**

Die IR VBS empfiehlt swisstopo, unter Berücksichtigung einer Vollkostenrechnung, der notwendigen Ersatzinvestitionen und der Umsetzung der Digitalisierungsvorgaben, die laufenden und geplanten Vorhaben und Projekte zu priorisieren.

## 4.2 Steuerung der Finanzen

Die finanzielle Steuerung bei swisstopo erfolgt aktuell grossmehrheitlich jährlich. Damit hat die mittelfristige Sicht auf die Investitionen und Betriebsmittel noch nicht die angemessene Bedeutung erhalten. Zudem wirken sich gewisse Entwicklungen wie zum Beispiel die Kostensteigerungen bei der Datensicherung belastend auf das Globalbudget von swisstopo aus. Diese müssen sich zukünftig bei der Budgetierung in den Vollkostenberechnungen niederschlagen. Die strukturellen Herausforderungen beeinflussen zum einen die bestehenden operativen Leistungen und zum anderen die Finanzierung der Ersatzinvestitionen sowie neu geforderte Dienstleistungen. Um die zukünftigen Herausforderungen besser antizipieren und bewältigen zu können, drängt sich eine integrale Investitions- und Finanzplanung auf.

### Beurteilung

Die Finanzplanung sollte auf die vorgegebenen Ziele und die Strategie abgestimmt sein. Eine umfassende bedarfsgerechte Finanz- und Investitionsplanung ist dabei eine wichtige Grundlage, um die strukturellen Herausforderungen verantwortungsbewusst anzugehen.

#### **Empfehlung 2: Finanz- und Investitionsplanung**

Die IR VBS empfiehlt swisstopo, eine Investitions- und Finanzplanung zu institutionalisieren, um die betrieblichen Bedürfnisse vorausschauend erfüllen zu können.

## 4.3 Nachfolgeregelung

Der Leiter Support von swisstopo hat durch seine langjährige Tätigkeit und grosse Erfahrung im Bereich der Finanzen, Sicherheit und Strategie ein umfangreiches Know-how in vielen zentralen Tätigkeiten erlangt. Die Kumulation von Fachwissen und Erfahrung ist für die Geschäftsleitung zur effizienten Steuerung des Amtes wichtig. Dies bringt aber unweigerlich die Gefahr mit sich, bei einem allfälligen Ausfall oder Weggang, wichtige Geschäfte bei swisstopo nicht angemessen abwickeln zu können.

### Beurteilung

Die Konzentration von zentralen Tätigkeiten beim Bereich Support wurde bereits von der Geschäftsleitung erkannt und es wurden erste Massnahmen eingeleitet. Die Reorganisation dieses Bereichs wurde per Anfang Oktober 2024 umgesetzt.

Der Leiter des Bereichs Support von swisstopo wird in den nächsten Jahren pensioniert. Im Sinne der Risikominimierung drängt sich aus Sicht der IR VBS auf, der Nachfolgeregelung das nötige Gewicht zukommen zu lassen.

**Empfehlung 3: Reorganisation und Nachfolgeregelung**

Die IR VBS empfiehlt swisstopo, die bereits eingeleiteten Massnahmen bei der Reorganisation und für die Nachfolgeregelung des Leiters Support weiterzuziehen und konsequent abzuschliessen.

## 5 Stellungnahme

### Bundesamt für Landestopografie (swisstopo)

swisstopo ist mit dem Bericht grundsätzlich einverstanden, die 3 Empfehlungen werden akzeptiert und bestmöglich umgesetzt. Bemerkungen zu den Empfehlungen im Detail:

#### 1. Priorisierung der Projekte

Mit der durch das GS-VBS bewilligten Bildung des neuen Bereichs «Strategie und Steuerung» und der neuen Ressorts «Governance und Sicherheit» sowie «Weiterentwicklungen (NEPRO)» werden die Betreuung des Projekt-Portfoliomanagements sowie die Schnittstelle zur Betriebsbuchhaltung neu geregelt und intensiviert.

Die Anzahl der swisstopo-Projekte wird reduziert.

#### 2. Finanz- und Investitionsplanung

Die neuen Berichtsinstrumente von SUPERB unter SAP S/4HANA bilden die Basis für die Ausgestaltung der Finanz- und Investitionsplanung.

#### 3. Reorganisation und Nachfolgeplanung

Die Struktur des neuen Bereichs «Strategie und Steuerung» wurde durch das GS-VBS bewilligt, am 01.10.2024 wird der neue Bereichsleiter (BL) seine Arbeit aufnehmen.

Danach wird die Nachfolgeplanung des BL Supports an die Hand genommen, so dass genügend Zeit für die Aufgabenübergabe und ein Prozess-Reengineering bis Ende 2025 bleibt.