



Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) ist die Schweizer Fachbehörde für die Strasseninfrastruktur und den individuellen Strassenverkehr. Anfang 2008 trat die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft. Damit wurden Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen von den Kantonen an den Bund übertragen. Die Steuerung der Investitionskosten erfolgt beim ASTRA seit der Übernahme der Nationalstrassen über Projekte und nicht mehr über Budget- oder Teilkredite. Dieser Ansatz erforderte den Aufbau eines durchgängigen Systems, das das ASTRA von der Planung bis zur Abrechnung unterstützen sollte. Zur Erfüllung dieser Anforderungen führte das ASTRA im Jahre 2008 die Anwendung TDcost ein, die seit diesem Zeitpunkt laufend weiterentwickelt wird. TDcost ist ein Tool zur Verwaltung der Projektkosten (Kostenvoranschlag, Kredite, Verträge, Rechnungen und Garantien), zur Planung (Investitionsplanung, Meilenstein-Planung, Vergabeplanung) und zur Verwaltung des Jahresbudgets (Voranschlagskredite). Dadurch dient TDcost heute auch als Vorkontrollsystem der Finanzbuchhaltung des Bundes. Dabei werden jährlich über 22'000 Rechnungen in der Höhe von insgesamt mehr als 1,5 Milliarden Franken abgewickelt. Das eigentliche Zahlungs- und Buchhaltungssystem ist SAP.

Die Prüfung der EFK diente zur Beurteilung der Abwicklung der finanzrelevanten Geschäftsprozesse, der Güte des zugehörigen IKS sowie der Informatikaspekte von TDcost.

Die durchgeführte Prüfung zeigte verschiedene Risiken und Mängel auf, die zu entsprechenden Empfehlungen führten. Insbesondere ist festzuhalten, dass die Funktionentrennung im TDcost nicht zweckmässig ist und zu unvereinbaren Funktionskumulationen führt. Auf Grund der bestehenden Systemberechtigungen erscheint es durchaus als möglich, dass fiktive Rechnungen verbucht werden könnten und dass diese auch bezahlt würden. Es bestehen in diesem Bereich Kontrolllücken, die umgehend geschlossen werden müssen. Weitere identifizierte Kontrolllücken sind im Bericht aufgezeigt.

Die wesentlichen Investitionen in die Weiterentwicklung und den Ausbau der Anwendung von rund 4,2 Millionen Franken (im Vergleich zur Initialversion für Lizenzen von 1,6 Millionen Franken) machen aus dem ursprünglichen Standardprodukt TDcost eine Individualanwendung des ASTRA. Die Anwendung wird durch den Lieferanten (techdata) mit Hilfe eines Subunternehmers (TRIVADIS) gewartet und technisch betreut. Dies führt zu Abhängigkeiten vom Lieferanten wie auch vom Subunternehmer hinsichtlich personeller und auch technischer Aspekte. Diese Dreiecksbeziehung ist schon aus der Struktur heraus kostenintensiv und schränkt das ASTRA bei allfälligen Preisverhandlungen stark ein, da es für Weiterentwicklungen momentan gar keine Alternativen gibt. Zudem ist das Wissen über TDcost sowohl bei techdata als auch bei TRIVADIS auf wenige Personen verteilt. Ein Ausfall des Architekten von TDcost könnte das Ende für die Weiterentwicklung von TDcost bedeuten.

Die Firma techdata ist nicht nur Lieferant und Supporter von TDcost, sondern erbringt auch umfangreiche bautechnische Leistungen an das ASTRA. Da techdata in der Lage ist, die aktuellen Produktivdaten in TDcost (jedoch ohne die Details in FABASOFT) zu lesen, könnte sie sich

gegebenenfalls einen Wissensvorsprung gegenüber den übrigen Anbietern verschaffen. Diese Situation darf aus Sicht der EFK nicht bestehen bleiben.

Im Weiteren wurde festgestellt, dass die Risiko-Kontrollmatrizen (RKM) wie auch die Dokumentation der durchgeführten Kontrollen die formellen Anforderungen an ein IKS nicht vollumfänglich erfüllen. Die RKM sollte mit den Ablaufdiagrammen im Führungssystem ASTRA abstimbar sein und umgekehrt. Zudem ist das dokumentierte IKS in den Filialen gar nicht bekannt. Die Verbindung zwischen der RKM und den in der täglichen Arbeit durchzuführenden Kontrollen konnte nicht hergestellt werden, das IKS wird nicht gelebt. Die Existenz des IKS kann deshalb nur mit Einschränkungen bestätigt werden. Wenn die Überarbeitung der Dokumente vorgenommen wird, sollte auch geprüft werden, ob eine weitgehend verbindliche Standardisierung der Prozesse und Kontrollen in allen Filialen nicht effizienter wäre als die bisherige Heterogenität. Der administrative Aufwand könnte auf ein notwendiges Minimum beschränkt und Synergien besser genutzt werden.

Die EFK gelangte schliesslich zur Überzeugung, dass die Anwendung TDcost den Anforderungen an ein finanzrelevantes VORSYSTEMS nicht genügt. Es wurde als Hilfsmittel für Projektleiter konzipiert und für das Baukostenmanagement des ASTRA ausgebaut. Die Abwicklung der Rechnungen erfordert jedoch die Qualitäten und Sicherheiten eines Finanzsystems. Die Anforderungen an die Datensicherheit, die Belegsicherheit, die Journalisierung und das interne Kontrollsystem (IKS) sind zu wenig ausgebaut. Zudem können wichtige Funktionen zur Unterstützung der Projektleiter und Filialen auf Grund der fehlenden Funktionalitäten nicht in TDcost vorgenommen werden. Es werden deshalb weiterhin verschiedene (manuelle) Excel-Tabellen eingesetzt. Damit die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsbearbeitung sichergestellt werden kann, müsste TDcost zu einer umfassenden Anwendung im Sinne eines finanzrelevanten VORSYSTEMS ausgebaut werden. Aufgrund der bereits bestehenden Probleme mit der Performance und der Komplexität der Applikation ist es fraglich, ob eine solche Lösung mit TDcost finanziell vertretbar bzw. nachhaltig ist. Eine Konzentration des gesamten Wissens über TDcost als unverzichtbare Anwendung beim ASTRA auf einige wenige Personen wird als sehr grosses Risiko eingestuft. Daher sollten auch Alternativen betrachtet werden: Entweder ist der Kreditorenprozess aus TDcost herauszulösen und mit einer entsprechenden Anwendung zu bearbeiten oder eine mittelfristige Ablösung von TDcost sollte vorbereitet werden.

Die Empfehlungen der EFK werden vom ASTRA aufgenommen und entsprechende Massnahmen sind in die Wege geleitet. In diesem Bericht sind die vom Amt vorgesehenen Massnahmen jeweils bei den Empfehlungen, grau hinterlegt, als Stellungnahme integriert. Mit der Medienmitteilung vom 4. November 2013 hat das ASTRA zudem mitgeteilt, dass es ein Evaluationsverfahren für die Ablösung von TDcost starten will.

Generelle Stellungnahme des ASTRA zur Revision:

Nach Ansicht des Bundesamts für Strassen ASTRA erfüllt das Instrument TDcost heute seinen Zweck und erlaubt es, das investive Nationalstrassengeschäft mit vertretbaren Risiken zu führen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das ASTRA die Empfehlungen der EFK nicht nachvollziehen kann; insbesondere mittel- und langfristig zeichnen sich unbestreitbar Herausforderungen ab. Das ASTRA wird daher die Hauptempfehlung umsetzen und die Anwendung TDcost ablösen. Es handelt sich dabei um ein mittelfristiges Vorhaben im hohen Risikobereich, was Kosten, Termine, Inhalte und auch Reputation anbelangt. Dennoch ist das ASTRA überzeugt, mit dieser Entscheidung langfristig die Risikosituation in seinem Kreditorenprozess positiv beeinflussen zu können. Kurzfristig wird das ASTRA mittels Verbesserungen der Anwendung und Anpassung der Abläufe die erkannten Schwachpunkte eliminieren. Die detaillierte Stellungnahme des ASTRA zu den einzelnen Empfehlungen wurde der EFK zugestellt.

Auf genereller Ebene legt das ASTRA Wert auf folgende Feststellungen:

TDcost ist einerseits das zentrale Instrument der Abteilung Strasseninfrastruktur für das Projekt- und Projektportfoliomanagement und andererseits ein Vorsystem für die Finanzbuchhaltung des Bundes. Die Anwendung deckt also die Bedürfnisse zweier völlig unterschiedlicher Anspruchsgruppen ab:

70 Projektleiter an acht Standorten und in drei Sprachen benutzen TDcost, um die Kosten, Termine und Inhalte von gegenwärtig ca. 800 Projekten mit über 10'000 Verträgen im Griff zu behalten. Für die Hierarchie vom Chefprojektleiter bis zum Amtsdirektor ist zudem von grosser Bedeutung, dass auch das Projektportfolio mit dieser Anwendung bewirtschaftet werden kann. Ein verlässlicher Budgetierungs- und Finanzplanungsprozess wäre ohne die Informationen aus TDcost nicht möglich.

Auf der anderen Seite ist TDcost ein Arbeitsinstrument für das operative Investitionscontrolling und dient als Vorsystem für die Finanzbuchhaltung des Bundes. Dank TDcost kann die Abteilung Strasseninfrastruktur jährlich zwischen 20'000 und 30'000 Rechnungen in den vorgegebenen Fristen (zu 98%), an die richtigen Empfänger, in den richtigen Beträgen und unter Einhaltung der freigegebenen Kredite bearbeiten und bezahlen.

Die Prüfung der EFK konzentrierte sich auf die zweite Funktion, den Kreditorenprozess. Die andere Hälfte der Anforderungen, das Projekt- und Portfoliomanagement, war nicht Gegenstand der Prüfung. Eine umfassende und abschliessende Beurteilung der Anwendung TDcost ist auf der Basis des vorliegenden Berichts nach Ansicht des ASTRA nicht möglich.