



***Prüfung des Projekts
«Swiss National Action Plan –
Electronic Exchange of
Social Security Information»***

Bundesamt für Sozialversicherungen



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Ordering address	
Bestellnummer	1.16430.318.00099.006
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
Résumé	Français («L'essentiel en bref»)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention the source)

Prüfung des Projekts «Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information» (SNAP-EESSI) **Bundesamt für Sozialversicherungen**

Das Wesentliche in Kürze

Die Länder in der Europäischen Union (EU) wenden seit dem 1. Mai 2010 die neuen Gemeinschaftsverordnungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit an. Die EU-Verordnungen sehen den elektronischen Datenaustausch im Bereich der Sozialversicherungen (SV) vor. Gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen wirkt die Schweiz bei diesem Datenaustausch mit und setzt die Vorgaben mit dem Programm SNAP-EESSI um.

Das Programm verfügt über einen IKT-Wachstumsbeitrag von 10,5 Millionen Franken. Damit stellt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Aufbau der zentralen IKT-Infrastrukturen bis 2020 sicher und koordiniert die Projekte der SV-Zweige. Die jeweiligen Zweige verantworten selbst die Umsetzung ihrer Projekte inklusive deren Realisierungs- und Betriebskosten. Das Programm nimmt so bei der Umsetzung der Ziele ausserhalb des Aufsichtsbereichs des BSV primär eine koordinierende Rolle wahr. Dadurch konnten die bisherigen Aktivitäten mit zweckmässigem Aufwand geführt und koordiniert werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm im Jahr 2013 das erste Mal geprüft¹. Die zehn Empfehlungen konnten deren Adressaten umsetzen. Mit der „Cartographie des systèmes d'informations des assurances sociales“ (CARTOSI) hat das BSV bedeutende Massnahmen für eine stärkere Standardisierung der Informationssysteme der 1. Säule eingeleitet. Die vorliegende zweite Prüfung zeigt, dass in einzelnen Bereichen noch Verbesserungspotenzial besteht.

Die IKT-Sicherheitsprozesse und das Betriebsmodell können optimiert werden

Die IKT-Sicherheit der beiden laufenden Projekte ALPS und Pension folgt massgeblich dem IKT-Grundschutz. In beiden Fällen haben aber die verantwortlichen Stellen die Umsetzung der Grundschutzmassnahmen nicht geprüft. Diese Mängel sind nachträglich zu bereinigen.

Beide Projekte haben bereits erste Versionen ihrer Applikationen eingeführt. Ein übergeordnetes Betriebsmodell, das die zentralen und dezentralen Aufgaben und Verantwortlichkeiten definiert, wurde jedoch noch nicht festgelegt. Entsprechend sind auch die Aufwände und deren Finanzierung noch nicht abschätzbar. Diese Pendenzen müssen zeitnah angegangen werden.

Mit den zusätzlich initialisierten Projekten im BSV und in den SV-Zweigen ist nun die Programmplanung zu verfeinern. Zudem sind verschiedene Aufgaben und Kompetenzen innerhalb des Programms zu klären. Dies umfasst insbesondere die Bereiche des Vertragsmanagements sowie des Qualitäts- und Risikomanagements, die zum Prüfungszeitpunkt die Aufgaben nicht vollständig abdecken.

¹ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SNAP-EESSI» (PA 13505), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).



Audit du projet «Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information» (SNAP-EESSI)

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Depuis le 1^{er} mai 2010, les États de l'Union européenne (UE) appliquent les nouveaux règlements communautaires portant sur la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les règlements européens prévoient l'échange électronique de données dans le domaine des assurances sociales. La Suisse participe à cet échange de données sur la base de l'accord sur la libre circulation des personnes et met en œuvre ces directives dans le cadre du programme SNAP-EESSI.

Le programme bénéficie d'un crédit de croissance pour l'informatique de 10,5 millions de francs, ce qui permet à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) d'assurer la mise en place des infrastructures informatiques centrales jusqu'en 2020 et de coordonner les projets des branches des assurances sociales. Chaque branche est responsable de la mise en œuvre de ses propres projets ainsi que des frais de réalisation et d'exploitation. Le programme joue donc avant tout un rôle de coordination, par exemple dans la mise en œuvre des objectifs en-dehors du domaine de surveillance de l'OFAS. Les activités en cours ont ainsi pu être pilotées et réalisées avec des charges raisonnables.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un premier audit sur le programme en 2013¹. Les unités concernées ont pu mettre en œuvre les dix recommandations émises alors. En réalisant une «Cartographie des systèmes d'information des assurances sociales» (CARTOSI), l'OFAS a pris des mesures importantes pour renforcer la standardisation des systèmes d'information du 1^{er} pilier. L'actuel audit montre qu'il est encore possible d'apporter des améliorations dans certains domaines.

Les processus de sécurité informatique et le modèle d'exploitation peuvent être optimisés

La sécurité informatique des deux projets en cours ALPS et PENSION suit largement les prescriptions de la protection informatique de base. Dans les deux cas toutefois, les services responsables n'ont pas contrôlé la mise en œuvre des mesures de protection. Ces lacunes devront être comblées ultérieurement.

Une première version des applications a déjà été introduite dans les deux projets. Par contre, aucun modèle d'exploitation à un niveau supérieur, définissant les tâches et responsabilités centrales et décentralisées, n'a été fixé jusqu'ici. Par conséquent, il n'est pas encore possible d'estimer les charges et leur financement. Ces questions en suspens devront être abordées rapidement.

Suite au lancement de projets complémentaires à l'OFAS et dans les branches des assurances sociales, il convient d'affiner la planification du programme et de clarifier les différentes tâches et compétences. Cela concerne en particulier la gestion des contrats et celle de la qualité et des risques qui, au moment de l'audit, ne couvraient pas entièrement les tâches à effectuer.

Texte original en allemand

¹ Le rapport «Audit du projet clé en matière de TIC: SNAP-EESSI» (PA 13505) est disponible sur le site du CDF (www.cdf.admin.ch).

Verifica del progetto «Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information» (SNAP-EESSI) **Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

L'essenziale in breve

Dal 1° maggio 2010 i Paesi dell'Unione europea (UE) applicano la nuova normativa comunitaria sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. I regolamenti dell'UE prevedono lo scambio elettronico di dati nel settore delle assicurazioni sociali. La Svizzera partecipa a questo scambio di dati in applicazione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone e attua le prescrizioni nel quadro del programma SNAP-EESSI.

Il programma dispone di un credito di sviluppo TIC di 10,5 milioni di franchi, che permette all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di ampliare l'infrastruttura informatica centrale fino al 2020 e di coordinare i progetti nei rami delle assicurazioni sociali. Ogni ramo soprintende all'attuazione dei propri progetti, inclusa la gestione delle spese di realizzazione e di esercizio. Il programma ha quindi principalmente un ruolo di coordinamento nell'attuazione degli obiettivi al di fuori dell'ambito di vigilanza dell'UFAS. In tal modo è stato possibile svolgere e coordinare le attività esistenti con degli oneri adeguati.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una prima verifica del programma nel 2013¹. Le unità interessate sono state in grado di attuare le dieci raccomandazioni emesse in quell'anno. Grazie alla «Cartographie des Systèmes d'Informations des assurances sociales» (CARTOSI), l'UFAS ha adottato misure importanti per rafforzare la standardizzazione dei sistemi informatici del primo pilastro. L'attuale verifica evidenzia un potenziale di miglioramento in alcuni settori.

I processi di sicurezza TIC e il modello operativo possono essere migliorati

La sicurezza informatica dei due progetti in corso ALPS e PENSION segue ampiamente le prescrizioni della protezione di base delle TIC. Tuttavia nei due casi i servizi responsabili non hanno verificato l'attuazione delle relative misure. Queste lacune dovranno essere colmate successivamente.

Una prima versione delle applicazioni è già stata inserita nei due progetti. Per contro non è stato ancora stabilito alcun modello operativo superiore che definisca i compiti e le responsabilità centralizzate e decentralizzate. Di conseguenza, al momento non è possibile stimare gli oneri né il relativo finanziamento. Questi punti in sospeso dovranno essere affrontati al più presto.

A seguito dell'avvio di progetti supplementari presso l'UFAS e nei rami delle assicurazioni sociali è opportuno affinare la pianificazione del programma e chiarirne diversi compiti e competenze. Ciò comprende in particolare la gestione dei contratti, della qualità e dei rischi che al momento della verifica non coprivano interamente i compiti.

Testo originale in tedesco

¹ Il documento «Verifica del progetto chiave TIC SNAP-EESSI» (PA 13505) è disponibile sul sito del CDF (www.cdf.admin.ch).



Audit of the Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information (SNAP-EESSI) project Federal Social Insurance Office

Key facts

The countries in the European Union (EU) have been implementing the new Community regulations on the coordination of national social security schemes since 1 May 2010. The EU regulations make provision for the electronic exchange of data in the area of social security. Switzerland is involved in this exchange of data in accordance with the Agreement on the Free Movement of Persons and implements the requirements with the SNAP-EESSI programme.

The programme has an ICT growth credit of CHF 10.5 million. The Federal Social Insurance Office (FSIO) is thereby ensuring the establishment of central ICT infrastructures up to 2020 and coordinates the projects of the social security sectors. The respective branches are themselves responsible for implementing their projects, including their realisation and operating costs. The programme thus primarily has a coordinating role in implementing the objectives beyond the FSIO's field of supervision. It has thereby been possible for existing activities to be conducted and coordinated with appropriate expenses.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the programme the first time in 2013¹. The ten recommendations have been implemented by the addressees. The FSIO introduced significant measures for greater standardisation of the first pillar information systems with CARTOSI (mapping of the social security information systems). This second audit shows that there is still room for improvement in individual areas.

The ICT security processes and the operating model can be optimised

The ICT security of both of the ongoing projects ALPS and Pension largely pursues basic ICT security. In both cases, however, the responsible bodies have not checked the implementation of basic security measures. These deficiencies must be subsequently remedied.

Both projects have already introduced initial versions of their applications. An overarching operating model which defines the central and decentralised tasks and responsibilities has not yet been established, however. Accordingly, the expenses and their financing cannot yet be estimated. These outstanding issues must be tackled in a timely manner.

The programme plan for the additional projects initiated in the FSIO and the social security branches must now be fine-tuned. Moreover, various tasks and responsibilities in the programme have to be clarified. These include in particular the areas of contract management and quality and risk management, which at the time of the audit did not fully cover the tasks.

Original text in German

¹ "Audit of the key ICT project SNAP-EESSI" (audit mandate 13505), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen zur Prüfung:

Das BSV dankt der EFK und hält fest, dass das Projekt auch nach Auffassung der EFK insgesamt auf Kurs ist. Es stellt fest, dass die EFK bei ihrem Audit von 2013 und dem vorliegenden Audit zur Erkenntnis kam, dass das Programm SNAP-EESSI generell angemessen geführt wird. Das BSV wird die neu empfohlenen Optimierungen realisieren:

Die Prüfung und Einhaltung der Massnahmen zur Einhaltung des Grundschutzes wird mit der Erarbeitung des Dokuments «Massnahmen Umsetzung zum IKT Grundschutz in der Bundesverwaltung» und dessen Umsetzung realisiert.

Für ALPS und SWAP existieren Betriebskonzepte. Die Finanzierung bei SWAP ist bekannt und die Aufwände sind abschätzbar. Bei ALPS sind die Aufwände ebenfalls abschätzbar, die Finanzierung wird im Rahmen der laufenden ATSG-Revision adressiert (BRB zu VL vom 22.02.2017).

Ein übergeordnetes Betriebskonzept ist in Erarbeitung und soll anfangs 2017 verabschiedet werden. Die applikationsspezifischen Betriebskonzepte der Projekte werden entsprechend ergänzt.

Die Programmführung und Programmplanung wird laufend optimiert und den veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Die Aufgaben und Kompetenzen werden detaillierter geklärt.

Die Optimierung des Vertragsmanagements wird umgesetzt. Das Qualitäts- und Risikomanagement wird angepasst.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	9
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	10
2	Globale Programmsituation	11
3	Positionierung des Programms	13
3.1	Zusätzliche rechtliche Grundlagen werden erarbeitet	13
3.2	Das Programm grenzt seine Verantwortungen, seine Aufgaben und die Finanzierung klar ab	14
3.3	Die Verwendung des IKT-Wachstumscredits ist geklärt	14
4	Lösungsimplementierung	16
4.1	Die Vorgaben der EU werden von den nationalen Vorgaben entkoppelt	16
4.2	Die Umsetzung der Sicherheitsprozesse weist Lücken auf	17
4.3	Das Vorgehen beim Testen hat sich bewährt, Sicherheitsaspekte werden vernachlässigt	18
4.4	Das Festlegen und der Aufbau der Betriebsstrukturen müssen priorisiert werden	19
5	Steuerung und Führung des Programms	20
5.1	Die Personal-Ressourcenplanung muss weiter detailliert werden	20
5.2	Das Controlling ist angemessen, das Vertragsmanagement muss verbessert werden	20
6	Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen aus der Erstprüfung	22
7	Schlussbesprechung	23
	Anhang 1: Übersicht der Empfehlungen aus der EFK-Prüfung 13505	24
	Anhang 2: Rechtsgrundlagen	28
	Anhang 3: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	29

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) das ehemalige IKT-Schlüsselprojekt «Swiss National Action Plan – Electronic Exchange of Social Security Information» (SNAP-EESSI).

Das Programm SNAP-EESSI wurde im Jahr 2013 durch den Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert. Am 14. Oktober 2015 hat der Bundesrat beschlossen, SNAP-EESSI nicht mehr als IKT-Schlüsselprojekt zu führen.

Die EFK hat das Programm im Jahr 2013 erstmals geprüft. Zum damaligen Zeitpunkt liefen nur in zwei Sozialversicherungsbereichen Projektarbeiten. Für diese Situation war das Programm so aufgestellt, dass es die Herausforderungen gut bewältigen konnte. Im Hinblick auf den möglichen Ausbau der Programmaktivitäten allerdings identifizierte die EFK einen Handlungsbedarf und hat insgesamt zehn Empfehlungen abgegeben.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK beurteilt das Programm SNAP-EESSI bezüglich seinem Stand und der Risiken hinsichtlich der Zielerreichung. Der Fokus der Prüfung liegt auf Stufe des Programms inklusive der übergeordneten Steuerung der Projekte bezüglich Inhalt, Fortschritt, Ressourcen und Ergebnis.

Bei dieser Prüfung standen folgende Fragestellungen im Vordergrund:

- Entspricht der Programmschritt der Schweiz demjenigen von Europa?
- Gibt es eine kritische Entwicklung im Programm?
- Ist das Vorgehen für den aktuellen Stand des Programms angemessen?
- Sind die organisatorischen, technischen und finanziellen Herausforderungen bekannt und werden diese gemanagt?
- Wurden die Empfehlungen aus der letzten Prüfung umgesetzt?

Basierend auf einem Auftrag des Bundesrats, hat das BSV eine Kartografie der Informationssysteme in seinem Aufsichtsbereich der Sozialversicherungen (CARTOSI⁵) erstellt. Dieser Auftrag stützt sich auf eine der Empfehlungen des letzten EFK-Prüfberichts zum Programm SNAP-EESSI. Bezüglich CARTOSI hat die EFK zusätzlich die folgenden Fragen bearbeitet:

- Wurden die Erkenntnisse aus CARTOSI für die Weiterentwicklung von SNAP-EESSI berücksichtigt?
- Ist die Auswirkung von SNAP-EESSI in CARTOSI enthalten?

⁵ Cartographie des Systèmes d'Informations des assurances sociales



1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Frank Ihle und Patrick Treichler (Revisionsleiter) im Zeitraum vom 22. August bis 9. September 2016 durchgeführt. Die Ergebnisbesprechung hat am 20. September 2016 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die weitere Entwicklung im Programm SNAP-EESSI nach dieser Ergebnisbesprechung nicht.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf alle relevanten Programm- und Projektunterlagen.

2 Globale Programmsituation

Mit dem Programm SNAP-EESSI setzt die Schweiz die EU-Vorgaben für den elektronischen Datenaustausch mit den Vertragsländern des Freizügigkeitsabkommen um. Der Umsetzung dieser Vorgaben liegt auch ein hohes Eigeninteresse innerhalb der Schweiz zugrunde. Schweizerische Stellen im Bereich der Sozialversicherungen (SV) tauschen heute mit dem Ausland rege Informationen über Papierformulare aus. Bereits durch den geplanten Austausch von elektronischen Formularen mit der EU können die Sozialversicherungen ihre Effizienz massgeblich steigern. Die Einbindung in gemeinsame, informatik-gestützte Prozesse kann diesen Effizienzgewinn noch zusätzlich erhöhen. Diese Effizienzsteigerungen kommen in den SV-Zweigen insbesondere bei einer hohen Anzahl von bearbeiteten Fällen zum Tragen.

Die EU hat drei Entwicklungsschritte («Pilot Build») für die Realisierung ihrer EESSI Lösung geplant. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung arbeitet die EU am letzten dieser Entwicklungsschritte. Die Fertigstellung und Auslieferung der Softwarelösung ist per Juli 2017 angekündigt. Ab diesem Zeitpunkt haben die Länder zwei Jahre Zeit («T + 2 Jahre») für den Aufbau der nationalen Lösungen. Aufgrund der Beurteilung dieser Lage durch das BSV, hat das Programm SNAP-EESSI seine Vorgehensstrategie Ende 2015 angepasst. Das Programm hat sein beobachtendes Vorgehen auf eine aktive Umsetzung der EU-Vorgaben gewechselt.

Das Programm hat die potentiellen Projekte entsprechend der einzelnen SV-Zweige unterteilt:

- Anwendbares Recht (Unterstellung unter die schweizerische soziale Sicherheit, Entsendung)
- Renten (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung)
- Erwerbsersatzordnung
- Familienzulagen
- Obligatorische Krankenversicherung
- Berufsunfall- und Berufskrankheit
- Berufliche Vorsorge
- Arbeitslosenversicherung
- Horizontales (Betreibungen, Verschiedenes)

Die SV-Zweige «Anwendbares Recht» (Projekt ALPS⁶) und «Renten» (Projekt Pension⁷) haben bereits erste Versionen ihrer Applikationen auf nationaler Ebene eingeführt.

Ab Juli 2017 erweitern diese beiden Projekte ihre Applikationen für die Anbindung an den nationalen Knoten (National Access Point – NAP). Die Grundlage bilden dafür die definitiven EU-Vorgaben, welche auf diesen Zeitpunkt erwartet werden. Nach dieser Anbindung können die beteiligten Stellen in der Schweiz ihre Daten mit den EU-Ländern elektronisch austauschen. Vorgängig muss das Projekt HAPInEESSI (Helvetic Access Point Integrated for EESSI) jedoch diesen nationalen Knoten inklusive einer Testinfrastruktur noch aufbauen. Zum Prüfungs-Zeitpunkt ist das Programm an der Initialisierung des Projekts HAPInEESSI.

⁶ Projekt ALPS mit Applikation ALPS (Applicable Legislation Portal Switzerland)

⁷ Projekt Pension mit Applikation SWAP (Swiss Web Application Pension)



Die anderen Zweige der Sozialversicherungen sind durch den Programmauftraggeber ebenfalls aufgefordert, ihre Projekte für die Anbindung an den nationalen Knoten zu starten. Das Programm übernimmt primär eine koordinierende Rolle.

Das BSV hat mit CARTOSI und dem Projekt «Modernisierung der Aufsicht» (siehe Kapitel 3.1) den Weg für die Standardisierung der Informatiksysteme im Aufsichtsbereich des BSV eingeschlagen. Die Umsetzung von CARTOSI definiert auch die Rahmenbedingungen von SNAP-EESSI, indem es Standards in Bezug auf das Change Management, den Datenaustausch und den Zugang zu Applikationen vorgibt. Die Modernisierung der Aufsicht schafft zudem Rechtsgrundlagen für die Finanzierung und die Entwicklung von gemeinsamen Applikationen und den Datenaustausch.

3 Positionierung des Programms

3.1 Zusätzliche rechtliche Grundlagen werden erarbeitet

Das Programm SNAP-EESSI hat für den internationalen Informationsaustausch schwergewichtig die folgenden drei Themenbereiche analysiert:

- **Die rechtlichen Grundlagen für den internationalen (und nationalen) elektronischen Datenaustausch im Bereich der Sozialversicherungen**

Diese sind mit dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU vorhanden. Dies hat ein Gutachten der Universität Freiburg⁸ im Auftrag des BSV bestätigt. Lücken bestehen im Bereich des Datenaustauschs zwischen den Bereichen der Sozialversicherung innerhalb der Schweiz. Diese will das BSV mit der anstehenden Revision des ATSG⁹ schliessen.

- **Die Datenschutzaspekte unter Berücksichtigung der neuen IKT-Systeme**

Die Universität Freiburg hat in ihrem Gutachten ebenfalls die Thematik des Datenschutzes analysiert. Die bestehenden datenschutzrechtlichen Grundlagen sind ausreichend. Diese Resultate hat das Programm auch mit dem Büro des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und des Bundesamtes für Justiz (BJ) verifiziert. Die Datensicherheit stellt eine der wesentlichen Änderungen gegenüber den papiergestützten Prozessen dar. Das Gutachten behandelt ebenfalls die Grundsätze für die Datensicherheit und weist einzelne Massnahmen dazu aus.

- **Die nationale Fachführung des internationalen Datenaustauschs sowie den Betrieb der zentralen IKT-Infrastrukturen**

Den grössten Handlungsbedarf hat die Analyse im Bereich der fachlichen Führung des internationalen Datenaustauschs ergeben. Um diese Lücken zu schliessen, plant das BSV diese Fachführung mit der Revision des ATSG zu regeln. Der Bundesrat kann auf dieser Basis eine Stelle bestimmen, welche den Aufbau und den Betrieb der benötigten Infrastruktur verantwortet. Diese Stelle kann künftig auch die Verwendung von bestimmten Informations-Systemen für den internationalen Datenaustausch verpflichtend vorgeben. Dies schliesst insbesondere auch die verschiedenen Partner der SV-Zweige mit ein. Die neuen Bestimmungen im ATSG werden in den SV-Zweigen jedoch nur anwendbar sein, wenn gleichzeitig eine Anpassung der entsprechenden Sozialversicherungsgesetze vorgenommen wird. Diese Anpassungen sind im Rahmen der Revision ATSG ebenfalls vorgesehen.

Ausserhalb des Programms SNAP-EESSI setzt das BSV zusätzliche Massnahmen um. In seinem direkten Aufsichtsbereich ist ein Auditrecht für die Informationssysteme der ersten Säule (AHV, IV) vorgesehen. Ziel ist unter anderem, dass die Aufsicht Regeln zur Auslagerung der Informationssysteme erlassen kann. Eine Grundregel in Bezug auf die Auslagerung der Informationssysteme wird folglich darin bestehen, dass die sogenannten IT-Pools der Durchführungsstellen vom BSV in

⁸ «Informationssysteme im Zusammenhang mit der Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit: datenschutzrechtliche Anforderungen», Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M., Daniela Nüesch, MLaw, Januar 2015

⁹ Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsgesetzes (ATSG)



Auftrag gegebenen IT-Audits unterzogen werden (verbindliche Datenaustauschformate prüfen, IT-Sicherheitsmassnahmen kontrollieren, etc.). Das Projekt «Modernisierung der Aufsicht» im BSV sieht vor, die entsprechenden Regelungen mit der anstehenden Revision des AHVG¹⁰ einzuführen.

Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung hat das BSV die Ämterkonsultation für die Revisionen von ATSG und AHVG vorbereitet.

Beurteilung

Das Programm hat die notwendigen juristischen Schritte unternommen.

3.2 Das Programm grenzt seine Verantwortungen, seine Aufgaben und die Finanzierung klar ab

Das Programm ist grundsätzlich für die Bereitstellung der zentralen IKT-Infrastruktur verantwortlich. Dies beinhaltet insbesondere den Aufbau des nationalen Knotens für die Anbindung der Schweiz an die EU. Die Partner in den einzelnen SV-Zweigen haben ihrerseits die Verantwortung für ihren Anschluss an diesen nationalen Knoten. Sie sind ebenfalls verantwortlich für die Bereitstellung der dafür benötigten Ressourcen (Geld, Personal, Zeit). Eine allfällige Finanzierung durch das Programm, beziehungsweise das BSV, ist nicht vorgesehen. Der Programm-Ausschuss (PAS) hat diesen Grundsatz festgehalten.

Die Programm-Ausschuss-Mitglieder sind zuständig für den Informationsfluss in die SV-Zweige. Bei daraus entstehenden Problemen und Konflikten sind diese Mitglieder auch verantwortlich im Programm-Ausschuss eine Lösung zu finden. Im Rahmen der ATSG-Revision wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche es erlaubt, die Durchführungsstellen zur Einhaltung der Standards zu verpflichten. Bei allfälligen Uneinigigkeiten können die zuständigen Aufsichtsbehörden (BSV, BAG, SECO) ihre Vorgaben mit ihren ordentlichen Befugnissen (Weisungen) durchsetzen. Aus Sicht des BSV hat das Programm daher genügend Möglichkeiten, die Programminteressen in den SV-Zweigen durchzusetzen.

Beurteilung

Die Programmabgrenzung ist klar definiert und wurde ausreichend verbindlich im PAS vereinbart.

3.3 Die Verwendung des IKT-Wachstumscredits ist geklärt

Das Programm SNAP-EESSI finanziert seine geplanten Aufwände bis 2020 über den IKT-Wachstumskredit von 10,5 Millionen Franken. Dieser IKT-Wachstumskredit deckt auch die Betriebskosten für ALPS sowie zwei zusätzlich vorgesehene, befristeten Stellen ab. Dafür fallen jährliche Kosten von rund 250 000 Franken für ALPS und maximal 330 000 Franken für die beiden Stellen an.

Gemäss der Planung des Programms zum Prüfungszeitpunkt ist die Finanzierung über den IKT-Wachstumskredit gesichert. Abgedeckt werden damit die übergeordnete Koordination und der Aufbau des nationalen Knotens für die Anbindung an die EU. Der AHV-Ausgleichsfonds finanziert die Entwicklung (Investition) der Applikation ALPS mit rund 2,2 Millionen Franken. Damit betragen die zum EFK-Prüfungszeitpunkt geplanten Gesamtkosten von SNAP-EESSI inklusive dem SV-

¹⁰ Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Zweig «Anwendbares Recht» (ALPS) rund 12,7 Millionen Franken. Bis zum Prüfungszeitpunkt der EFK wurden rund sieben Millionen Franken ausgegeben. Die Kosten in den übrigen SV-Zweigen kann das BSV nach eigenen Angaben aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen nicht erheben. Damit liegt keine Aussage zu den schweizweiten Gesamtkosten für SNAP-EESSI vor.

Beurteilung

Die Finanzierung der Betriebskosten von ALPS entspricht nicht der definierten Programmabgrenzung. Auch diese Kosten müssten durch den SV-Zweig getragen werden. Das Programm soll deshalb sicherstellen, dass die Betriebskosten möglichst rasch in eine definitive Finanzierung (beispielsweise Voranschlag) überführt werden. Die über den IKT-Wachstumscredit finanzierten Betriebskosten, müssten dem zuständigen SV-Zweig verrechnet werden.

Die Ausfinanzierung für alle SV-Zweige ist zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung noch nicht durchgängig gesichert. Um die Kosten-Transparenz sicherzustellen, sollte das Programm SNAP-EESSI trotz fehlenden rechtlichen Grundlagen versuchen, die Gesamtkosten auszuweisen. Diese Kosten sollten bedeutende interne und externe Planungs- und Umsetzungsaufwände über alle SV-Zweige ausweisen.

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV, keine Betriebskosten der Applikationen und IKT-Infrastrukturen nach deren Einführung zu Lasten von Programmkrediten zu finanzieren.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Das BSV wurde vom Bundesrat ermächtigt, den Betrieb von ALPS vorläufig durch den IKT-Wachstumscredit zu finanzieren.

Das BSV hat die Finanzierung des Betriebs von sektorspezifischen Software-Lösungen in die laufende ATSG-Revision bzw. Modernisierung der Aufsicht eingespielen. Dort ist eine entsprechende Rechtsgrundlage vorgesehen.



4 Lösungsimplementierung

4.1 Die Vorgaben der EU werden von den nationalen Vorgaben entkoppelt

Die EU definiert die Vorgaben für den internationalen Informationsaustausch. Die Vertragsländer des EU-Freizügigkeits-Abkommens können damit die Schnittstellen ihrer Lösungen einheitlich umsetzen. Die EU stellt über sein Projekt die Vernetzung dieser Länder sicher. Sie stellt dafür das Netzwerk, die notwendige Basis-Software und die Schnittstellen-Definitionen für Eigenentwicklungen zur Verfügung. Die Anbindung an die EU erfolgt grundsätzlich über den nationalen Knoten (NAP) eines Landes.

Auf nationaler Ebene haben sich die bereits realisierten Applikationen ALPS und SWAP an den nationalen technischen Architektur-Vorgaben orientiert. Im Speziellen haben sie eGovernment-Standards wie beispielsweise sedex oder eIAM angewendet. Das BIT bringt zusätzlich seine Anforderungen als IKT-Leistungserbringer direkt in die Projekte ein, um damit den späteren Betrieb zu ermöglichen. Das Bindeglied zu den technischen Vorgaben der EU wird der künftige nationale Knoten für die Anbindung an die EU bilden. Das Programm SNAP-EESSI entkoppelt mit seinem Lösungsansatz die technischen EU-Standards von den nationalen Standards. Die konkrete Umsetzung der verschiedenen Architektur-Vorgaben beschreibt das Programm in unterschiedlichen Dokumenten.

Gemäss den Programmvorgaben müssen die Projekte in der Initialisierung jeweils folgende Grundlagen klären respektive in Betracht ziehen:

- Übergeordnete Vorgaben (EU, BSV, BAG, SECO) mit Verweis auf die entsprechenden rechtlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen)
- Vorgaben und gefestigte organisatorische bzw. technische Planungs-Eckwerte des Programms (beispielsweise zuständige Ansprechstellen für Fachthemen, Anschlussvarianten an den nationalen Knoten, einzusetzende technische Standards)
- Zusätzliche Punkte bzw. Optionen, welche die SV-Partner im Rahmen ihrer Projekte selbst bestimmen müssen (beispielsweise Wahl der Anschlussvariante, Kosten für Aufbau und Betrieb, Zuständigkeiten für betriebliche Aufgaben)

Beurteilung

Das BSV hat einen zweckmässigen Weg gefunden, die verschiedenen Architektur-Vorgaben umzusetzen. Es berücksichtigt dabei die Vorgaben der EU wie auch der verantwortlichen Fachstellen der Bundesverwaltung.

Die Lösungsdokumentation ist unübersichtlich und wird der Komplexität nicht mehr gerecht. Dadurch erhöht sich das Risiko dass die Vorgaben wie auch die gefestigten Planungs-Eckwerte nicht durchgängig in die Projekte der einzelnen SV-Zweige einfließen.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV, die begonnenen Arbeiten für eine konsolidierte Beschreibung der Lösungsvarianten für die Anbindung an den EESSI Datenaustausch baldmöglichst abzuschliessen und den SV-Projekten als Planungsgrundlagen bereitzustellen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Die verfügbare Dokumentation wurde von der EU geliefert. Das Programm SNAP EESSI hatte mit der Sichtung und Vereinfachung dieser Dokumentation bereits vor dem Audit begonnen.

In der bereits laufenden Projektinitialisierungsphase des Projekts HAPPiNEESS ! werden die Lösungsvarianten der EU analysiert. Basierend darauf wird eine konsolidierte Übersicht der Lösungsvarianten erstellt und ein vereinfachtes Set an Varianten für das ganze Programm vorgeschlagen und an alle SV-Zweige kommuniziert.

4.2 Die Umsetzung der Sicherheitsprozesse weist Lücken auf

Das Programm SNAP-EESSI setzt den IKT-Sicherheitsprozess jeweils in den einzelnen Projekten um. Die laufenden Projekte haben die Schutzbedarfsanalysen erstellt und die verantwortlichen Stellen haben diese freigegeben. Da die laufenden Projekte vor dem 01.01.2016 gestartet wurden, mussten diese den Prüfprozess RINA nicht durchführen. Dieser Prozess muss gemäss Übergangsregelung bis spätestens 2021 nachgeholt werden. Die Applikation ALPS wurde im Grundschatz eingestuft. Die Applikation SWAP weist aufgrund der besonders schützenswerten Daten im Bereich der IV-Renten einen erhöhten Schutzbedarf aus. Für die Applikation SWAP hat das Projekt Pension zusätzlich ein entsprechendes ISDS-Konzept erstellt. Dieses Konzept hat die ZAS als verantwortliche Stelle für diesen Geschäftsprozess genehmigt.

Der Schutz der Applikationen ALPS und SWAP basiert massgeblich auf den Grundschatz-Massnahmen. Bei den technischen Grundschatzmassnahmen stützen sich beide Applikationen auf die Abnahmetests im Projekt ALPS und auf die Konformitäts-Prüfungen des BIT. Organisatorische oder regulatorische Grundschatzmassnahmen hat das Programm bisher nicht nachvollziehbar geprüft. Das ISDS-Konzept legt Sicherheitsmassnahmen fest, die über den Grundschatz hinausgehen. Das Testen dieser Sicherheitsmassnahmen schliesst das ISDS-Konzept SWAP explizit aus.

Beurteilung

Die EFK ist sich bewusst, dass sich die Projekte bundesweit schwer tun die Massnahmenumsetzung zum IKT-Grundschatz zu dokumentieren. Eine Hauptursache liegt in der aufwändigen Dokumentationsarbeit und der dazu notwendigen engen Zusammenarbeit zwischen den Leistungsbezügern und Leistungserbringern.

Auch die geprüften Projekte im BSV haben die Vorgaben der «Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung» (WIsB) nicht eingehalten. Für die Projekte SWAP und ALPS fehlt die Dokumentation der Massnahmenumsetzung zum IKT-Grundschatz in der Bundesverwaltung. Zusätzlich schliesst das ISDS-Konzept bei SWAP explizit des Testens der IKT-Sicherheitsmassnahmen aus. Diese Faktoren erhöhen das Risiko, dass Sicherheitslücken in den Applikationen ALPS und SWAP nicht geschlossen werden.

Die nachträgliche Durchführung des RINA Prüfprozesses in den laufenden Projekten ist zu prüfen. Dies kann die zukünftigen Betriebsorganisationen sinnvoll entlasten, zusätzlich stellt das Programm damit eine einheitliche Risikobeurteilung über alle Projekte sicher.



Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BSV, für die Applikationen ALPS und SWAP nachträglich die Umsetzung der Schutzmassnahmen zu prüfen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Das BSV wird die Einhaltung des IKT-Grundschutzes für ALPS nachträglich prüfen und allfällige Massnahmen identifizieren und umsetzen.

Die Einhaltung des IKT-Grundschutzes für SWAP ist mit dem entsprechenden Dokument nachgewiesen. Eine allfällige Umsetzung weiterer Massnahmen (ISDS-Konzept) wird geprüft.

4.3 Das Vorgehen beim Testen hat sich bewährt, Sicherheitsaspekte werden vernachlässigt

Für die Abnahme der Applikationen basieren die Projekte ALPS und Pension auf Testkonzepten mit entsprechenden Testfällen. Diese Projekte haben die durchgeführten Abnahmen bis zum EFK-Prüfungszeitpunkt abgeschlossen und protokolliert. Die Applikation ALPS läuft heute produktiv im dritten Release, die Applikation SWAP im ersten Release.

Die Abnahmen basieren auf einer Testinfrastruktur des BIT, welche nach Angaben des Programms identisch zur produktiven Umgebung aufgebaut ist. Dies erlaubt ein realitätsnahes Testen der Anwendungen und stellt ebenfalls den gleichen Schutz der Testdaten sicher wie auf der Produktionsplattform.

Eine vollständige Abdeckung der Anforderungen mit den beschriebenen Testfällen können die Projekte nicht nachvollziehbar ausweisen.

Beurteilung

Grundsätzlich hat das BSV ein zweckmässiges Vorgehen für das Testen und die Abnahme der Applikationen gewählt. Jedoch müssten die einzelnen Projekte die adäquate Abdeckung der Testfälle verifizieren und ausweisen. Dabei müssen sie insbesondere auch die vollständige Umsetzung von den IKT-Schutzmassnahmen berücksichtigen (siehe Empfehlung 3).

Offen bleibt der Funktions-Nachweis für den Datenaustausch mit der EU, da die definitiven EU-Vorgaben zum EFK-Prüfungszeitpunkt noch fehlten. Die notwendigen Integrationstests muss das Programm mit entsprechend hoher Priorität in seiner Planung berücksichtigen.

Das bisherige Vorgehen des Programms soll auch mit dem Aufbau des nationalen Knoten für die Anbindung an die EU weitergeführt werden. Damit soll das Programm insbesondere den SV-Zweigen die Möglichkeit bieten den elektronischen Datenaustausch über die gesamte Prozesskette zu testen.

4.4 Das Festlegen und der Aufbau der Betriebsstrukturen müssen priorisiert werden

Das Programm SNAP-EESSI hat seine Vision des Betriebs im ersten Entwurf des übergeordneten Betriebskonzepts SNAP-EESSI ausgewiesen. Dieses Konzept stützt sich auf das Rahmenwerk von ITIL (Information Technology Infrastructure Library) in der Version drei. Die folgenden Organisationen werden gemäss Planung zum Prüfungszeitpunkt eine Rolle übernehmen:

- Das BSV als übergeordnete Betriebsorganisation SNAP-EESSI sowie der zentralen IKT-Infrastruktur (z. B.: nationaler Knoten für die Anbindung an die EU)
- Die SV-Partner mit den dezentralen Betriebsorganisationen
- IKT-Leistungserbringer wie das BIT innerhalb der Bundesverwaltung

Eine verbindliche Aufteilung der betrieblichen Aufgaben (inklusive Fachführung und LifeCycle-Management) auf die beteiligten Organisationen ist zum Prüfungszeitpunkt der EFK nicht ausgewiesen. Entsprechend sind auch die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für diese Aufgaben sowie der Aufbau dieser Organisationen noch nicht geregelt. Noch nicht gelöst, ist wie die Überführung der heutigen Programm- in die Betriebsorganisation erfolgen soll.

Beurteilung

Das BSV orientiert sich beim Betriebskonzept sinnvollerweise am Rahmenwerk ITIL.

Die fehlende Zuordnung der zentralen und dezentralen Betriebsaufgaben erhöht jedoch das Risiko, dass die jeweiligen Organisationen das benötigte Betriebspersonal nicht bereitstellen können. Dadurch könnte schlimmstenfalls der künftige Betrieb für die gewählte Lösung nicht sichergestellt sein. Allfällige, bereits geschaffene Präjudizen der produktiven Applikationen ALPS und SWAP könnten dabei erschwerend dazu kommen.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV, das geplante übergeordnete Betriebskonzept SNAP-EESSI möglichst schnell abzuschliessen. Die applikationsspezifischen Betriebskonzepte der Projekte müssen das übergeordnete Betriebskonzept ergänzen. Das BSV soll einen verbindlichen Termin für die Betriebsübergaben der Applikationen beziehungsweise der zentralen IKT-Infrastrukturen festlegen und die Einhaltung eng überwachen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Ein übergeordnetes Betriebskonzept war zum Zeitpunkt des Audits in Erarbeitung und wurde anfangs 2017 verabschiedet. Die applikationsspezifischen Betriebskonzepte der Projekte werden entsprechend ergänzt.



5 Steuerung und Führung des Programms

5.1 Die Personal-Ressourcenplanung muss weiter detailliert werden

Die Ressourcenplanung des Programms zeigt, dass das interne Personal des BSV die geplanten Leistungen bis zum Programmende nicht abdecken kann. Auch die zwei zusätzlichen Stellen vermögen die erwartete Spitze gemäss Planung nicht abzudecken. Die Planung weist den Aufwand für einzelne HERMES-Rollen aus, wobei diese nicht alle für die Programmabwicklung benötigten Rollen (bspw. Testverantwortlicher, ISDS-Verantwortlicher) berücksichtigt. Einzelne Person werden mehrere Rollen wahrnehmen, wobei die EFK diese Planung nicht abschliessend nachvollziehen kann. Allfällige Konflikte bezüglich Gewaltentrennung löst das BSV über Kompetenz-Regelungen der Stammorganisation.

Beurteilung

Mit der Ressourcenplanung zum Prüfungszeitpunkt verfügt das Programm nicht über die nötigen Grundlagen, um fehlendes Know-how oder Ressourcen rechtzeitig zu erkennen. Es kann folglich nötige Beschaffungs- oder Rekrutierungsprozesse nicht rechtzeitig starten, dadurch kann sich das Programm verzögern oder das bestehende Personal wird überlastet.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV die Ressourcen-Planung für die Programm-/ Projekt-Abwicklung pro benötigter HERMES-Rolle vollständig auszuweisen. Damit muss es den internen wie auch externen Personalbedarf differenziert ausweisen. Der externe Personalbedarf ist in der Beschaffungsplanung zu berücksichtigen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Das BSV wird die Ressourcenplanung pro Hermes-Rolle ausweisen und den externen Personalbedarf in der Beschaffungsplanung berücksichtigen.

5.2 Das Controlling ist angemessen, das Vertragsmanagement muss verbessert werden

Das Programm führt ein eigenes Kosten-Controlling auf Excel, welches die jeweilige, aktuelle Kostenübersicht bis Programmende ausweist (Ist-Kosten / geplanten Budgetwerte). Dieses Controlling unterscheidet zwischen finanzwirksamen Kosten, Kosten der Leistungsverrechnungen und Personalkosten (Eigenleistungen). Parallel fliessen die Informationen über die ordentlichen Prozesse auch ins SAP und Cockpit IKT.

Das Programm weist seinen Beschaffungsplan formell im Programm-Handbuch aus, die durchgeführten Beschaffungen wurden durch das BBL begleitet. Die Verträge erfasst das BSV nach Vertragsabschluss im Vertragsmanagement-Tool des Bundes (VM-Tool) und führt entsprechende Positionen im SAP. Das operative Vertrags-Controlling stellt das BSV über sein Excel-basiertes Kosten-Controlling sicher. Der Abgleich der Informationen zwischen dem VM-Tool und SAP erfolgt nicht durchgängig. Wer für die Pflege der Verträge im VM-Tool verantwortlich ist, kann die Programmleitung SNAP-EESSI nicht abschliessend darlegen.

Beurteilung

Das Programm führt sein Controlling zweckmässig. Im Vertragscontrolling muss das BSV die Prozesse sowie die Verantwortung für die Pflege des VM-Tools präzisieren.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV sicherzustellen, dass das Vertragscontrolling über das VM-Tool erfolgt und die Verantwortung für die Pflege klar definiert ist.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Das BSV hat die notwendigen Massnahmen getroffen und die Verantwortung für die Pflege des VM-Tools sofort geklärt.



6 Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen aus der Erstprüfung

Wie aus Anhang 1 hervorgeht, ist die Umsetzung der Massnahmen zu den EFK-Empfehlungen aus der Erstprüfung 2014 weitgehend erfolgt. Die zehn Empfehlungen erachtet die EFK als umgesetzt.

In zwei Fällen sollte aus Sicht der EFK die Wirkung der vollzogenen Schritte mit zusätzlichen Massnahmen weiter gestärkt werden:

- Das Programm SNAP-EESSI hat die Qualitätssicherung (QS) und das Risiko-Managements (RM) direkt dem Programm-Auftraggeber unterstellt. Das RM orientiert sich an den HERMES-Vorgaben. Die QS fokussiert sich auf die Einhaltung von übergeordneten technischen Vorgaben im Programm. Eine durchgängige Sicherstellung der QS vom Programm über die Projekte ist nicht erkennbar. Es fehlen definierte QS-Ziele um die Wirksamkeit der QS-Prozesse prüfen zu können.
- Die Projekte ALPS und Pension haben für ihre Applikationen je einen ausführlichen Business Case erarbeitet. Die Business Cases beurteilen verschiedene Szenarien und deren Wirtschaftlichkeit, wurden aber mit den Phasenabschlüssen nicht mehr auf ihre Gültigkeit verifiziert.

In diesem Sinne hat die EFK zwei neue Empfehlungen formuliert.

Empfehlung 7 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV, die Rolle QSRM (Qualitäts- und Risikomanager) HERMES-konform einzurichten. Klare QS-Ziele sind zu definieren und das Verfahren für die regelmässige Beurteilung durch QSRM festzulegen.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Das BSV wird die Rolle QSRM (Qualitäts- und Risikomanager) HERMES-konform einrichten, klare QS-Ziele definieren und das Verfahren für die regelmässige Beurteilung durch QSRM festlegen.

Empfehlung 8 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BSV, die Business Cases anlässlich der Phasenabschlüsse zu aktualisieren und die Controlling-Instrumente soweit vorzubereiten, dass das BSV die prognostizierten Kosten und den Nutzen nach Projektabschluss einfach verifizieren kann.

Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen:

Das BSV wird die Business Cases aktualisieren.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. Januar 2017 statt.

Teilgenommen haben der Direktor des BSV, der Leiter Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten des BSV, der Programmleiter des BSV, der Generalsekretär des EDI, der Leiter Informatik EDI, der Direktor der EFK, der zuständige Fachbereichsleiter sowie der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Anhang 1: Übersicht der Empfehlungen aus der EFK-Prüfung 13505

Nummer	Empfehlung	Umsetzungsstand
1	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV das Programm SNAP-EESSI verbindlich abzugrenzen. Dazu ist pro Sozialversicherungszweig die Beteiligung des Programms an der Entwicklung, Realisierung und Finanzierung der Lösungen festzulegen. Die Finanzierung ist pro Lösungsansatz zu klären inkl. der finanziellen Beteiligung durch die betroffenen Sozialversicherungsträger. Über das so definierte Programm ist der Verwendungszweck der IKT-Wachstumsmittel konkret zu beschreiben und verbindlich zu fixieren.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.08.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 3.2 und 3.3</p>
2	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV, die Informatikstrategie fertigzustellen. Es ist auszu-arbeiten, ob und wie die Standardisierung in seinem Aufsichtsbereich angegangen werden soll. Dazu ist aufzuzeigen, in welcher Form die Informatik (IKT) die Ziele am wirkungsvollsten (Kosten/Nutzen) unterstützen könnte, wo Risiken sein könnten und welche Voraussetzungen für die Umsetzung geschaffen werden müssten.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.03.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 0</p>
3	<p>Die EFK empfiehlt dem GS EDI, den Nutzen einer über den Aufsichtsbereich des BSV hinausgehen die schweizweite Standardisierung der IKT im Sozialversicherungswesen abzuklären. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie sollte u.a. aufgezeigt werden, in welcher Form die Informatik (IKT) die Ziele des Sozialversicherungswesens am wirkungsvollsten (Kosten/Nutzen) unterstützen könnte, wo allfällige Grenzen und Risiken sein könnten und welche Voraussetzungen für die Umsetzung geschaffen werden müssten.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.03.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 3.1</p>

<p>4</p>	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV, die rechtlichen Abklärungen ohne weiteren Zeitverzug abzuschliessen. Es soll damit erreicht werden,</p> <ul style="list-style-type: none"> • dass die Datenschutz-/Informationssicherheitsaspekte geklärt werden und die allenfalls notwendigen Gesetzesanpassungen termingerecht eingeleitet werden. Der Rechtsdienst des BSV sollte sich insbesondere mit dem Datenschutz-Beauftragten des Bundes darüber einigen, wer für die im Rahmen von PENSION und ALPS bearbeiteten Daten die Ownership hat und dann sicherstellen, dass dieser seine Aufgabe wahrnimmt. • dass die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Durchsetzung der Lösungen nachträglich sicherzustellen (z. B. durch entsprechende gesetzliche Grundlage oder Vereinbarungen mit den betroffenen Sozialversicherungsträgern). <p>Geplanter Umsetzungstermin: 15.07.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 3.1</p>
<p>5</p>	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV, die Zuständigkeiten (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen) für IKT-Projekte im BSV zu regeln. Im Programm- und den Projekthandbüchern SNAP-EESSI sollte auf diese Regelungen referenziert werden. Zudem sollte geprüft werden, wie die Gewaltentrennung im Programm verstärkt werden kann.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.12.2014</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 3.2</p>
<p>6</p>	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV, zur Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zur Führung von IKT-Schlüsselprojekten die folgenden Massnahmen umzusetzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • QS & RM und Projektcontrolling sind dem Auftraggeber formell zu unterstellen. 	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 0</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sowie die Abläufe und Prozesse für IT-Projekte sind in Abstimmung mit der Koordinationsstelle Risikomanagement Bund für das Risikomanagement festzulegen. Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet werden, dass die Einbettung des Projekt-Risikomanagements in das Risikomanagement BSV und die übrigen Führungsprozesse sichergestellt werden kann. • Die bestehenden IKT-Vorgaben zum «erweiterten Projektcontrolling» sowie zum Controlling von IKT-Programmen sind umzusetzen. <p>Geplanter Umsetzungstermin: 30.06.2014</p>	<p>Siehe Kapitel 0</p> <p>Siehe Kapitel 5.2</p>
7	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV,</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Wirtschaftlichkeitsrechnungen für PENSION und ALPS nachzuholen. für weitere Lösungen systematisch ein Business Case zu erstellen. Dazu sind auch Erarbeitung, Bewertung und Entscheid der Lösungsvarianten zu dokumentieren. • eine Kostenbeteiligung der Ämter und Kassen, die den grössten Nutzen aus den Umsetzungsprojekten ziehen zu prüfen und zu vereinbaren (unter Berücksichtigung des zu definierenden Programmumfangs, siehe Empfehlung 1). • den Verwendungszweck der IKT-Wachstumsmittel konkret zu beschreiben und verbindlich zu fixieren (unter Berücksichtigung des zu definierenden Programmumfangs, siehe Empfehlung 1). <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.07.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 0</p> <p>Siehe Kapitel 3.1</p> <p>Siehe Kapitel 3.2</p>

8	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für den voraussichtlichen Ausbau von SNAP-EESSI ist ein realistisches und fundiertes Gesamtbudget (inkl. Eigenleistungen) zu erstellen. • Für die bestehende Kreditsumme ist ein Verpflichtungskredit nach FHG Art. 21 einzuholen. • Die Finanzierung der Betriebskosten ist dann neu zu klären, sollte diese über den vom ISB definierten Umfang hinausgehen. <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.08.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 3.3</p> <p>Verpflichtungskredit wird nach Absprache EFV nicht gemacht (kein Mehrwert)</p> <p>Mit Empfehlung 1 abgedeckt, siehe Kapitel 3.3</p>
9	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV, das heute auf Jahresbudgets aufgebaute Programmcontrolling zu verstärken. Das Controlling sollte es künftig erlauben, die Zielwerte je Objekt (Projekte, interne Aufträge etc.) über die ganze Programmdauer zu erfassen und auszuwerten. Es sollte den gesamten Programmumfang (über alle Kostenarten) abdecken und – soweit möglich – auch die externen, bei Dritten anfallenden Kosten umfassen.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.08.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 5.2</p>
10	<p>Die EFK empfiehlt dem BSV, im Rahmen der weiteren Programmumsetzung eine Beschaffungsplanung zu erstellen und die Vorgaben aus BöB / VöB bei künftigen Beschaffungen konsequent anzuwenden.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.08.2015</p>	<p>Status: umgesetzt</p> <p>Siehe Kapitel 5.2</p>



Anhang 2: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, 172.056.11)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltsverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung (WIsB)

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes

Anhang 3: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALPS	Applicable Legislation Portal Switzerland
ATSG	Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsgesetzes
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BinfV	Bundesinformatikverordnung
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CARTOSI	Cartographie des Systèmes d'Informations des assurances sociales
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte
EESSI	Exchange of Social Security Information
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
eIAM	E-Government Identity und Access Management
EO	Erwerbersatzordnung
EU	Europäische Union
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS	Generalsekretariat
HAPInEESI	Helvetic Access Point Integrated for EESSI
IKT	Informations- und Kommunikations-Technologie
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes



ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ITIL	Information Technology Infrastructure Library
IV	Invalidenversicherung
NAP	National Access Point
PAS	Programm-Ausschuss
QS	Qualitätssicherung
QSRM	Qualitäts- und Risikomanager, Rolle in HERMES
RM	Risikomanagement
RINA (ISB)	Risikomanagement-Methode zur Reduktion nachrichtendienstlicher Ausspähung
RINA (EU)	Reference Implementation of a National Application
SEDEX	SEcure Data EXchange (Dienstleistung des Bundesamts für Statistik BFS)
SNAP	Swiss National Action Plan
SWAP	Swiss Web Application Pension
SV	Sozialversicherung
VM	Vertragsmanagement
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WisB	Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Glossar

ALPS Projekt im Programm SNAP-EESSI für den Sozialversicherungszweig «Anwendbares Recht». Ebenfalls Name der Applikation, welches das Projekt ALPS entwickelt hat.

Applikation ALPS: Arbeitnehmer können vorübergehend für ihre Firma im Ausland tätig sein. Unter gewissen Voraussetzungen bleiben sie der nationalen Gesetzgebung der Sozialversicherung unterstellt. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung des Arbeitsmarkts nimmt die Zahl der internationalen Unterstellungsfälle laufend zu. Die Arbeitgeber beantragen diese nationale Unterstellung von entsendeten Mitarbeitern bei der zuständigen AHV-Ausgleichskasse. Verlängerungen von Auslandsaufenthalten ihrer Mitarbeiter können die Firmen direkt beim BSV beantragen. Die Applikation ALPS ermöglicht neu das elektronische Eröffnen und Einreichen dieser Anträge.

Ebenfalls können AHV-Ausgleichskassen die Anträge nun auch elektronisch mit dem BSV austauschen.

HAPInEESS!	Name des Projekts, welches den NAP aufbaut
HERMES	HERMES Projektmanagement Methode in der Bundesverwaltung, E-Government Standard eCH-0054
Pension	Projekt im Programm SNAP-EESSI für den Sozialversicherungszweig «Renten»
RINA Prüfprozess	Das Ergebnis des Prüfprozesses RINA ist hauptsächlich ein Lieferobjekt (Projektgrundlage) der Phase Initialisierung gemäss Projektmanagement-Methode HERMES. Bei risikorelevanten Fällen muss das Prüfergebnis von RINA vorliegen, bevor das Modul Beschaffung startet. Insofern erstreckt sich der Prüfprozess RINA insbesondere bei der Anwendung beschaffungsrechtlicher Massnahmen in die Phase Konzept.
SAP	Betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket
SWAP	Name der Applikation, welches das Projekt Pension entwickelt hat. Applikation SWAP: Viele ausländischen Arbeitnehmer in den Vertragsländern des EU Freizügigkeitsabkommen, kehren wieder in ihr Ursprungsland zurück. Diese haben aber im Land wo sie gearbeitet haben einen rechtmässigen Anspruch auf Rente (AHV / IV). Um diese Renten beziehen zu können, müssen diese über das zwischenstaatliche Renten-Antragsverfahren beantragt werden. Der bisherige Antrag mittels Papierformularen wird mittelfristig abgeschafft. Mit der Applikation SWAP können die Ausgleichskassen und IV-Stellen die notwendigen Daten für diese Papierformulare bereits elektronisch erfassen. Diese übermitteln die Daten an die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) als internationale Verbindungsstelle weiter. Die ZAS wiederum leitet diese vorerst noch in Papierform an die ausländischen Stellen leiten.
NAP	Der «National Access Point» ist die Bezeichnung des nationalen Knoten für die technische Anbindung an die EU.

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).