



***Auswirkungen der revidierten
Bundesinformatikverordnung
und Wirksamkeit des
Informatiksteuerungsorgans***
Informatiksteuerungsorgan Bund



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.14248.608.00184.06
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. 058 463 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)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Auswirkungen der revidierten Bundesinformatikverordnung und Wirksamkeit des Informatiksteuerungsorgans Informatiksteuerungsorgan Bund

Das Wesentliche in Kürze

Das ISB nimmt seine neue Rolle noch nicht konsequent wahr

Mit der Revision der Bundesinformatikverordnung (BinV) hat das Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB) seit dem 1. Januar 2012 neue Aufgaben erhalten. Die bisherigen Entscheidungsgremien, in denen alle Departemente vertreten sind, wurden zu Konsultativorganen zurückgestuft. Das ISB ist die zentrale Steuerungsinstanz für die Ausrichtung der Informations- und Kommunikations-technologie (IKT) des Bundes. Es fällt Grundsatzentscheide oder bereitet solche für den Bundesrat vor. An diesen wird auch regelmässig der Umsetzungsstand der IKT-Strategie 2012–2015 berichtet. Ausserdem obliegt dem ISB neu die Führung der Standarddienste. Solche beinhalten Produkte und Dienstleistungen, welche von allen Verwaltungseinheiten des Bundes benötigt und eingesetzt werden. Durch deren Zentralisierung sowie Vereinheitlichung sollen Synergien genutzt und damit Kosten eingespart werden.

Zur Beurteilung der Auswirkungen der Revision der BinV und der Wirksamkeit des ISB hat die EFK über hundert Schlüsselpersonen der Bundesverwaltung zu einer Umfrage eingeladen. Auf der Grundlage der rund 70 eingegangenen Fragebogen wurden ca. 30 Interviews geführt.

Die Neuorganisation wird durch die wichtigen Akteure grundsätzlich als vernünftig und sinnvoll beurteilt. Sie findet eine breite Akzeptanz. Die Befragten äussern sich vorwiegend positiv zur gestärkten Position des ISB. Die EFK bemängelt einzig die hohe Autonomie der Departemente bei der Wahl ihrer IT-Leistungserbringer, wie sie Artikel 9 BinV zulässt. Hinsichtlich der Ausgestaltung der BinV ergibt sich ansonsten kein grosser Handlungsbedarf.

Aus der Umsetzung der BinV jedoch resultiert ein gemischtes Bild. Das ISB in seiner neuen Führungsrolle wird anerkannt. Kritik kommt jedoch hinsichtlich der Konsequenz, wie diese Rolle wahrgenommen wird. Das ISB hat im Moment bei den Befragten nicht die gewünschte Wirksamkeit. Erwartet wird, dass eine solche kompetente Fachstelle wesentlich mutiger und entschiedener auftritt. Heute wird es als eher träge, zu kompromissbereit, nicht termingerecht und teilweise praxisfremd wahrgenommen. Die Einschätzung der Departemente und Verwaltungseinheiten teilt auch die EFK. Das ISB hat entsprechendes Verbesserungspotenzial.

Die zentrale Steuerung der IKT und die weitere Einführung von Standarddiensten müssen zu einer Entlastung der Departemente führen

Die bundesweite Führung und Steuerung der IKT wird zwar zunehmend spürbar, die Aufgaben werden dagegen noch nicht zufriedenstellend erledigt. Kritikpunkte der Befragten sind – auch aus Sicht der EFK –, dass man bereits funktionierende bisherige Querschnittsleistungen weiter standardisiert, anstatt die Prioritäten auf unbearbeitete Themen wie z. B. die Architektur zu setzen. Um bundesweite übergreifende Bedürfnisse zu erkennen, ist bisher kein Konzept und nur ansatzweise ein Instrument vorhanden. Damit werden aufgrund der mangelnden strategischen Steuerung die Möglichkeiten zu echten Einsparungen in der Zukunft noch nicht ausgeschöpft.

Das ISB hat in den letzten Monaten mit dem Instrument des IKT-Cockpits zwar ein erweitertes Projektcontrolling aufgebaut. Für eine wirkungsvolle Steuerung der Informatik fehlen für die EFK aber noch zwei weitere wesentliche Elemente: Auszubauen wären einerseits Instrumente zum Portfoliomanagement, andererseits sollte sich das ISB vermehrt der Thematik einer langfristigen und umfassenden Architekturplanung annehmen.

Das neu geschaffene IKT-Cockpit könnte durchaus als Basis dienen, um zukünftige Bedürfnisse wie auch Redundanzen rechtzeitig zu erkennen. Darüber hinaus könnte es Input liefern zur Entwicklung weiterer Standarddienste. Das ISB sollte allerdings darauf achten, seine Informationsbedürfnisse mit vertretbarem Aufwand für die Departemente zu decken. Die Verstärkung des ISB war ursprünglich ebenso dazu gedacht, die Departemente zu entlasten. Diese beklagen sich jedoch über zunehmenden Aufwand für Berichterstattungen und im Rahmen des Projektcontrollings. Die Daten im IKT-Cockpit sollten nicht nur dem ISB zur Steuerung auf Bundesebene dienen. Auch die Departemente und Verwaltungseinheiten müssten damit ihre IKT-Projekte führen können. Dies ist bisher nicht überall der Fall und führt dadurch zu Redundanzen.

Im letzten November erteilte der Bundesrat dem ISB den Auftrag, bis im Frühjahr aufzuzeigen, wie in Zukunft verstärkt die übergreifenden Synergien von Departementen genutzt werden können. Das ISB kommt diesem Auftrag mit der Entwicklung eines Konzepts zur „Architektur-Governance Bund“ nach. Die EFK begrüsst diese Bestrebungen. Das Konzept muss insbesondere aufzeigen, wie künftig rechtzeitig im Rahmen einer bundesweiten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gemeinsame Bedürfnisse erkannt und mittel- und langfristig im Sinne des grössten gemeinsamen Nutzens zusammengeführt werden können. Um eine diesbezügliche Legitimation des ISB zu schaffen, muss eventuell eine Anpassung der BinV ins Auge gefasst werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Standarddienste ist noch unbewiesen

Trotz teilweise divergenter Auffassungen, was zu den Standarddiensten gehören soll, stehen die Befragten den einheitlichen Lösungen mehrheitlich positiv gegenüber. Viele Befragte bezweifeln allerdings, dass mit den Standarddiensten (vor allem Büroautomation inkl. UCC) tatsächlich die im Marktmodell ausgewiesenen Einsparungen erreicht werden können. Um die Akzeptanz solcher Dienste weiter zu verbessern, sollte das ISB daher die Kosten-/Nutzenberechnungen bei den Marktmodellen und bei den bundesweiten Projekten auf klar messbaren und nachweisbaren Grundlagen aufbauen. Ein wirksames Controlling hinsichtlich der Zielerreichung sollte aufgebaut werden, damit die tatsächlichen Endkosten sichtbar ausgewiesen werden können. Die Ergebnisse müssen entsprechend in die Strategieplanung zurückfliessen.

Effets de la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale et efficacité de l'UPIC

Unité de pilotage informatique de la Confédération

L'essentiel en bref

Le nouveau rôle de l'UPIC n'est pas encore complètement assumé

La révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF) a réformé les attributions de l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) au 1^{er} janvier 2012. Les anciennes instances de décision, au sein desquelles étaient représentés tous les départements, ont été déclassées au rang d'organes consultatifs. L'UPIC est une instance de pilotage centralisée qui met en œuvre la politique en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) de la Confédération. Elle prend des décisions de principe ou les prépare pour le Conseil fédéral. Enfin, elle rend compte régulièrement à ce dernier de la mise en œuvre de la stratégie TIC pour les années 2012 à 2015. L'ordonnance révisée charge également l'UPIC de la gestion des services standard, à savoir les produits et les prestations requis et utilisés par toutes les unités administratives de la Confédération. La centralisation et la simplification de ces services doivent permettre de dégager des synergies et, par conséquent, d'économiser des coûts.

Pour évaluer les effets de la révision de l'OIAF et l'efficacité de l'UPIC, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a invité plus d'une centaine de personnes clés de l'administration fédérale à prendre part à un sondage. Sur la base d'une septantaine de questionnaires retournés, il a ensuite mené une trentaine d'entretiens.

D'une manière générale, les acteurs majeurs de la Confédération qualifient la nouvelle organisation de pertinente et judicieuse, et ils y adhèrent largement. Les personnes interrogées se sont déclarées majoritairement favorables au renforcement de la position de l'UPIC. Le CDF critique uniquement la large autonomie que l'art. 9 OIAF concède aux départements en matière de choix des fournisseurs de prestations informatiques. Sinon, il n'identifie pas de domaines de l'OIAF nécessitant une intervention importante.

Le tableau est toutefois mitigé sur le plan de la mise en œuvre de l'ordonnance. Le nouveau rôle de chef de file de l'UPIC est reconnu. La manière dont ce rôle est assumé, et les conséquences qui en découlent, font toutefois l'objet de critiques. Pour le moment, l'UPIC n'est pas aussi efficace que les personnes interrogées le souhaiteraient. Celles-ci attendent d'une instance ayant des compétences comme celles conférées à l'UPIC qu'elle se montre beaucoup plus courageuse et ferme. Actuellement, l'UPIC est considérée comme plutôt lente, trop prête à faire des compromis, pas ponctuelle et en partie trop éloignée de la pratique. Le CDF partage l'appréciation des départements et des unités administratives. L'UPIC a donc un potentiel d'amélioration dans ce domaine.

Le pilotage centralisé des TIC et la mise en place d'autres services standard doivent déléster les départements

La gestion et le pilotage des TIC à l'échelon de l'administration fédérale sont de plus en plus perceptibles, mais les tâches ne sont pas encore exécutées de manière satisfaisante. Les personnes interrogées – ainsi que le CDF – critiquent le fait d'avoir continué à standardiser d'anciennes prestations transversales qui fonctionnaient, au lieu d'avoir mis la priorité sur des aspects qui n'avaient

pas encore été abordés, comme l'architecture informatique. Aucun concept n'existe actuellement pour identifier les besoins de l'ensemble de l'administration. Seule une ébauche d'instrument a été mise en place, mais en raison du manque de pilotage stratégique, cela ne permettra pas de réaliser de réelles économies dans le futur.

Ces derniers mois, l'UPIC a certes institué un contrôle de gestion de projet étendu grâce à l'application «Cockpit IKT». Le CDF estime cependant qu'il manque encore deux éléments essentiels pour que le pilotage de l'informatique puisse être efficace. Premièrement, il faudrait développer les outils de gestion de portefeuille. Deuxièmement, l'UPIC devrait plus mettre l'accent sur la planification générale et à long terme de l'architecture informatique.

Le nouveau «Cockpit IKT» pourrait très bien servir de point de départ pour l'identification des besoins futurs ainsi que des redondances. Il pourrait aussi fournir des renseignements en vue du développement de nouveaux services standard. L'UPIC devrait toutefois veiller à ce que l'investissement demandé aux départements pour satisfaire ses besoins en matière d'information reste raisonnable. À l'origine, le renforcement de la position de l'UPIC avait aussi pour but de délester les départements. Or, ces derniers se plaignent de devoir consacrer de plus en plus de temps aux comptes rendus et au contrôle de gestion des projets. Les données du «Cockpit IKT» ne devraient pas être réservées à l'usage de l'UPIC pour le pilotage à l'échelon fédéral, mais devraient aussi pouvoir être utilisées par les départements et les unités administratives pour gérer leurs propres projets informatiques. Ceci n'est pas encore partout le cas jusqu'à présent, ce qui conduit à des redondances.

En novembre 2014, le Conseil fédéral a chargé l'UPIC de montrer, d'ici le printemps 2015, comment il serait possible de mieux exploiter les synergies entre les départements. L'UPIC satisfait à cette exigence au moyen d'un concept «Gouvernance de l'architecture de la Confédération». Le CDF encourage cet effort. Ce concept doit notamment montrer comment, à l'avenir, les besoins communs pourront être identifiés en temps utile et être regroupés à moyen et long terme en générant la plus grande utilité collective possible, le tout dans une optique de rentabilité à l'échelle de l'administration fédérale. Pour que l'UPIC soit légitimée à agir de la sorte, il se peut qu'une adaptation de l'OIAF doive être envisagée.

La rentabilité des services standard n'est pas encore démontrée

En dépit des divergences quant à savoir ce qui doit faire partie des services standard, la majorité des personnes interrogées sont favorables à des solutions uniques. Elles sont cependant nombreuses à douter que les services standard (surtout la bureautique, y c. UCC) permettent réellement de réaliser les économies prévues dans le modèle de marché. Ainsi, pour améliorer l'adhésion des utilisateurs aux services standard, l'UPIC devrait veiller à ce que, dans les modèles de marché et les projets concernant l'ensemble de l'administration fédérale, les considérations coûts-utilité reposent sur des bases mesurables et attestées. Il faut instaurer un contrôle de gestion efficace en matière d'atteinte des objectifs, afin de pouvoir établir clairement les coûts finals effectifs. Les résultats doivent ensuite être pris en compte dans la planification stratégique.

Texte original en allemand

Ripercussioni della riveduta ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale ed efficacia dell'Organo direzione informatica della Confederazione

L'essenziale in breve

L'ODIC non svolge ancora completamente il suo ruolo

Con la revisione dell'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale (OIAF), dal 1° gennaio 2012 l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) ha assunto nuovi compiti. Gli attuali organi decisionali in cui sono rappresentati tutti i dipartimenti sono stati retrocessi a organi consultivi. L'ODIC è un'istanza centralizzata che mette in atto la strategia della Confederazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Esso adotta decisioni di massima o prepara le decisioni del Consiglio e federale, al quale presenta regolarmente anche il rapporto di attuazione della Strategia TIC 2012–2015. Inoltre all'ODIC compete la gestione dei servizi standard che comprendono prodotti e servizi richiesti e utilizzati da tutte le unità amministrative della Confederazione. Con la centralizzazione e l'uniformazione di tali servizi devono essere utilizzate sinergie che consentono di ridurre i costi.

Per valutare le ripercussioni della revisione della OIAF e l'efficacia dell'ODIC, il CDF ha invitato un centinaio di persone chiave dell'Amministrazione federale a partecipare a un sondaggio. Sono state effettuate una trentina di interviste in base a circa 70 questionari ricevuti.

In linea di massima i principali attori ritengono la nuova organizzazione razionale e appropriata. Essa riscontra un ampio favore. Gli intervistati hanno espresso un parere prevalentemente favorevole alla posizione rafforzata dell'ODIC. Il CDF contesta unicamente l'ampia autonomia che l'articolo 9 OIAF concede ai dipartimenti nella scelta dei loro fornitori di prestazioni IT. Per quanto concerne l'impostazione di questa ordinanza, non si rileva una grande necessità di intervento.

Nell'attuazione della OIAF si ha tuttavia un quadro composito. Sebbene all'ODIC venga riconosciuto il ruolo direttivo, si critica il modo in cui questo viene assunto e le relative conseguenze. Al momento l'ODIC non ha l'efficacia auspicata dagli intervistati. Ci si aspetta che un Servizio specializzato come l'ODIC abbia un approccio assai più coraggioso e più deciso. Attualmente è recepito come piuttosto passivo, troppo disposto a raggiungere compromessi, non rispettoso delle tempistiche e con un approccio in parte teorico. Il CDF condivide il parere dei dipartimenti e delle unità amministrative. L'ODIC presenta un potenziale di miglioramento.

La gestione centralizzata delle TIC e l'introduzione di altri servizi standard devono portare a uno sgravio dei dipartimenti

La direzione e la gestione delle TIC a livello di Amministrazione federale è sempre più tangibile, mentre i compiti non vengono ancora svolti in maniera soddisfacente. La critica mossa dagli intervistati, anche dal punto di vista del CDF, è che si continua a standardizzare le attuali prestazioni trasversali già funzionanti invece di stabilire priorità per i temi che non sono ancora stati affrontati come ad esempio le architetture. Per riconoscere le necessità a livello di Amministrazione federale finora non è stato elaborato alcun progetto ed è disponibile soltanto un abbozzo di strumento. A causa della mancanza di una gestione strategica, quest'ultimo non permette di sfruttare le possibilità di realizzare risparmi concreti in futuro.

Negli ultimi mesi l'ODIC ha impostato un controllo esteso del progetto avvalendosi dello strumento del cockpit TIC. Tuttavia, secondo il CDF mancano ancora due altri elementi essenziali per una gestione efficace dell'informatica. Da un lato, bisognerebbe sviluppare gli strumenti per la gestione del portafoglio e dall'altro, l'ODIC dovrebbe occuparsi sempre più della tematica legata a una pianificazione a lungo termine e globale delle architetture.

Il cockpit TIC recentemente realizzato potrebbe fungere da base per riconoscere tempestivamente le necessità future ma anche le ridondanze. Inoltre, potrebbe fornire un contributo per sviluppare altri servizi standard. L'ODIC dovrebbe però fare attenzione a soddisfare le proprie necessità informatiche con costi sostenibili per i dipartimenti. Il potenziamento dell'ODIC inizialmente mirava anche a sgravare i dipartimenti, che tuttavia si lamentano per l'aumento dei costi dovuti alla stesura di rapporti e nell'ambito del controllo dei progetti. I dati del cockpit TIC dovrebbero essere utilizzati non soltanto dall'ODIC per la gestione a livello di Amministrazione federale, ma anche dai dipartimenti e dalle unità amministrative per gestire i loro progetti TIC. Finora questo non accade dovunque, causando in tal modo ridondanze.

Lo scorso mese di novembre il Consiglio federale ha affidato all'ODIC il mandato di indicare entro la primavera come in futuro si possano sfruttare in maniera più massiccia le sinergie tra i dipartimenti. L'ODIC adempie questo mandato sviluppando un progetto sulla «Governance dell'architettura della Confederazione». Il CDF apprezza questi sforzi. Il progetto deve dimostrare, in particolare, come in futuro si possano rilevare per tempo le necessità comuni in un'ottica di economicità a livello di Amministrazione federale e come si possano raggruppare a medio e lungo termine al fine di realizzare la massima utilità comune. Per legittimare l'ODIC al riguardo, si deve eventualmente pensare a modificare la OIAF.

L'economicità dei servizi standard non è ancora dimostrata

Nonostante le opinioni in parte divergenti, su quello che deve rientrare nei servizi standard, la maggior parte degli intervistati è favorevole alle soluzioni uniformi. Molti di loro dubitano, tuttavia, che con i servizi standard (soprattutto la burocratica compresa l'UCC) si possano effettivamente conseguire i risparmi indicati nel modello di mercato. Per migliorare ulteriormente l'accettazione dei servizi standard, l'ODIC dovrebbe pertanto impostare i calcoli del rapporto costi / benefici per i modelli di mercato e per i progetti federali su basi chiaramente quantificabili e dimostrabili. Si dovrebbe impostare un controlling efficace del raggiungimento degli obiettivi, affinché i costi finali effettivi possano essere indicati chiaramente. I risultati devono essere riportati nella pianificazione della strategia.

Testo originale in tedesco

Impact of the revised Federal Information Technology Ordinance and effectiveness of the IT Steering Unit Federal IT Steering Unit

Key points

The FITSU is not yet fulfilling its new role consistently

The Federal IT Steering Unit (FITSU) has been assigned new tasks since 1 January 2012 as a result of the revision of the Federal Information Technology Ordinance (FITO). The previous decision-making bodies, where all departments are represented, have been downgraded to consultative bodies. The FITSU is the central steering body for the organisation of the Confederation's information and communications technology (ICT). It takes policy decisions or prepares such matters for the Federal Council. It also regularly reports to the Federal Council on the implementation status of the Federal ICT Strategy 2012-2015. The FITSU is now also responsible for the management of standard services, which include products and services that are required and used by all of the Confederation's administrative units. The centralisation and standardisation of these services should ensure that synergies are exploited and costs thus reduced.

The SFAO invited over one hundred key people in the Federal Administration to take part in a survey to assess the impact of the revision of the FITO and the effectiveness of the FITSU. About 30 interviews were conducted based on the some 70 questionnaires received.

The new organisation is generally seen as wise and rational by the important players and is broadly accepted. Those surveyed gave a primarily positive opinion of the FITSU's strengthened position. The SFAO has found fault only with the considerable autonomy of the departments in their choice of IT service providers, as permitted by Article 9 of the FITO. There is no other major need for action with regard to the formulation of the FITO.

However, a mixed picture emerges for the implementation of the FITO. Although the FITSU's new leadership role is recognised, criticism is levelled at how consistently the role is being fulfilled. For those surveyed, the FITSU currently does not have the desired level of effectiveness. A competent specialist unit such as the FITSU is expected to appear considerably more decisive and bold. At present, it is perceived as rather slow to respond, too willing to compromise, tardy, and at times lacking in practical relevance. The SFAO also shares the opinion of the departments and administrative units. The FITSU has room for improvement in this respect.

The central management of ICT and the further introduction of standard services must ease the burden on the departments

While the management and steering of ICT for the entire Federal Administration is becoming more tangible, task fulfilment is still not satisfactory. The criticism of those surveyed – also shared by the SFAO – was that previous interdepartmental services that were already up and running were standardised further rather than priority being given to unaddressed issues such as architecture. No concept and only one instrument have been made available to date for identifying the overarching needs of the entire Federal Administration. This lack of strategic steering means that the opportunities for real savings in the future are still not being exploited.



In recent months, the FITSU has established further project controlling with the ICT Cockpit instrument. However, as the SFAO sees it, two essential elements are still missing for effective IT steering: portfolio management instruments should be developed and the FITSU should step up its work on the issue of long-term, comprehensive architecture planning.

The newly created ICT Cockpit could serve entirely as a basis for identifying not just future needs but also duplications at an early stage. Beyond this, it could provide input for developing other standard services. However, the FITSU should also ensure that its information requirements are covered with a reasonable workload for the departments. Initially, the strengthening of the FITSU was also designed to ease the burden on the departments. Nevertheless, these have complained about an increasing workload for reporting and as part of project controlling. The information in the ICT Cockpit should not be used only by the FITSU for steering at federal level. The departments and administrative units should also be able to use it to manage their ICT projects. This is currently not the case everywhere, which is leading to duplications.

Last November, the Federal Council instructed the FITSU to show by spring 2015 how the departments' collective synergies could be exploited more in the future. The FITSU is fulfilling this request by developing a concept for "IT Architecture Governance in the Federal Administration". The SFAO welcomes these efforts. The concept must show in particular how common needs can be identified at an early stage as part of a Confederation-wide cost-efficiency analysis and can be brought together for the greatest common benefit in the medium and long term. In order to give the FITSU legitimacy in this area, an amendment to the FITO may need to be contemplated.

The cost efficiency of standard services has not yet been proven

Despite the sometimes divergent views on what should be included in standard services, those surveyed had mostly positive opinions on the standardised solutions. However, many of those surveyed doubted that the savings identified in the market model could actually be achieved with the standard services (especially office automation, including UCC). In order to further enhance the acceptance of standard services, the FITSU should therefore use clearly measurable and demonstrable bases for the cost-benefit calculations in the market models and Confederation-wide projects. Effective controlling should be developed for the achievement of objectives so that the actual final costs can be clearly accounted for. The results must be incorporated into the strategy planning accordingly.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des ISB zur Prüfung:

Das ISB dankt der EFK für die Prüfung. Aus der durch die EFK durchgeführten Umfrage und den Interviews ergeben sich wichtige Hinweise z.B. betreffend IKT-Architekturentwicklung, dem strategischen Controlling und für die angelaufene Entwicklung der IKT-Strategie des Bundes 2016-2019. Es liegt in der Natur der Sache, dass dadurch, dass der Bericht insbesondere auf Interviews bei verschiedenen Rollen und Personen im Umfeld der IKT-Bund beruht, unterschiedliche Sichtweisen eingeflossen sind, die teilweise auch zu widersprüchlichen Aussagen führen können. Einzelne Aussagen können auch Irrtümer enthalten.

Gerade mit Blick auf die Führung der Standarddienste ergeben sich interessante Hinweise wie etwa, dass mehr direkte Entscheide des ISB sowie mehr Einbezug der Departemente oder etwa mehr Standardisierung sowie mehr Eingehen auf individuelle Bedürfnisse gefordert werden. Dem wird bei der schrittweisen weiteren Identifikation und Umsetzung von Standarddiensten Rechnung zu tragen sein. Für die Priorisierung der Standarddienste folgt das ISB der durch den Bundesrat festgelegten Planung. Das ISB weist darauf hin, dass aufgrund des Willens der Departemente nur die Ressourcierung der Führung der Standarddienste sichergestellt ist. Für den Prozess zur Einführung von Standarddiensten (sequentielle Entwicklung der Marktmodelle mit externen Ressourcen, Antrag und Entscheid Bundesrat auf Marktmodell und Ressourcen zur Führung des betreffenden Standarddienstes, Aufbau der nötigen Ressourcen zur operativen Führung, Einführung des Standarddienstes) hatte das ISB bisher kaum Ressourcen und er ist daher sehr schwerfällig und die berechtigten Erwartungen können erst spät erfüllt werden. Die Umsetzung von neuen Standarddiensten gestaltet sich zudem für das ISB in einigen Fällen als sehr aufwändig, insbesondere dann wenn zur Umsetzung der Marktmodelle individuelle Lösungen in den Standard überzuführen sind. Das ISB ist sich bewusst, dass eine stete Optimierung zu suchen ist. Es ist gerne bereit, diese unter Mithilfe der Departemente zu finden.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
2	Auswirkungen der revidierten Bundesinformatikverordnung	15
2.1	Die wesentlichen Änderungen als Ausgangspunkt für die Prüfung	15
2.2	Die neu verteilten Rollen müssen noch stärker gelebt werden	17
2.3	Die Standarddienste erfüllen die Erwartungen noch nicht	19
2.4	Departementale Regelungen können wirtschaftliche IKT-Lösungen verhindern	20
3	Wirksamkeit des Informatiksteuerungsorgans Bund	22
3.1	Eine umfassende und nachhaltige IKT-Architekturplanung fehlt	22
3.2	Ein Anforderungsmanagement Bund ist erst in den Anfängen	24
3.3	Die Wirkung des IKT-Cockpit wird sich erst ab 2015 zeigen	24
3.4	Prognostizierte Kosteneinsparungen sind nicht nachvollziehbar	26
3.5	Der Strategische Controllingbericht IKT genügt den Anforderungen nicht	28
4	Schlussbesprechung	30
Anhang 1	Rechtsgrundlagen	31
Anhang 2	Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen	32
Anhang 3	Anhang zum Schreiben der EFK vom 22.10.2013 im Rahmen der Ämterkonsultation zum Bundesratsantrag «Umfassende IKT-Portfolio-Daten auf Stufe Bund»	33
Anhang 4	Auszug aus Konzept „Strategisches IKT-Controlling Stufe Bund“	34

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die EFK führt bei den Querschnittsämtern in den Jahren 2014 und 2015 diverse Prüfungen durch. Ein Schwerpunkt der Prüfungen ist die Fragestellung, ob der rechtliche Rahmen und die Ausgestaltung der Querschnittsämter geeignet sind, damit sie ihre Aufgaben wirksam und wirtschaftlich wahrnehmen können. Die vorliegende Prüfung wurde durchgeführt, um die veränderte Rolle und Wirkung des Informatiksteuerungsorgans Bund (ISB) nach der Revision der Bundesinformatikverordnung (BinfV) per 1. Januar 2012 zu untersuchen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war, die Wirkung der revidierten BinfV sowie die Wirksamkeit des ISB zu beurteilen. Dabei waren folgende Fragen zu beantworten:

- Wie wirken die neuen Rollen und Aufgaben, werden diese durch die Akteure verstanden und gelebt?
- Nimmt das ISB seine neue Führungsfunktion bei den Standarddiensten und seine Kompetenzen und Verantwortungen wahr?
- Sind die Hilfsmittel, die das ISB einsetzt, geeignet, um den Zielerreichungsgrad der IKT-Strategie zeitgerecht aufzuzeigen?

Aufgrund der gesetzten Prüfziele sind folgende Bereiche aus der Prüfung ausgeschlossen worden:

- Melde- und Analysestelle Informationssicherung (MELANI)
- E-Government CH
- Sonderstab Informationssicherung
- Steuerausschuss Supportprozesse

Im Weiteren enthält dieser Bericht keine abschliessenden Aussagen zur Fragestellung der Kontrolle über die Umsetzung von Vorgaben. Dieses Thema wird durch die EFK 2015 bei den vier Querschnittsämtern vertieft geprüft.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung ist von Cornelia Simmen (Revisionsleiterin), Thomas Christen, Martin Koci und Rolf Schaffner durchgeführt worden.

In einer ersten Phase wurden die Generalsekretärinnen/-sekretäre, die Bundeskanzlei, die Direktorinnen/-en der bundesinternen Leistungserbringer (LE) und der vier Querschnittsämter sowie das ISB gebeten, Schlüsselpersonen zu identifizieren. Die EFK hat von den gemeldeten Personen 118 mit einem Online-Fragebogen bedient. 68 Personen haben diesen ausgefüllt zurückgesandt. Die Resultate dienen der EFK dazu, die Schwerpunkte für die eigentliche Revision zu erarbeiten. Zur Erfüllung des Auftrages wurden Interviews mit Schlüsselpersonen geführt. Befragt wurden Personen,



welche entweder an der Umfrage teilgenommen hatten oder das ISB vertreten. Es konnten alle Departemente, die meisten internen LE und ein Teil der Querschnittsämter abgedeckt werden. Ergänzend sind relevante Dokumente beurteilt worden. Die EFK gibt im Bericht die konsolidierten Meinungen aus den Departementen ohne Wertung wieder. Die Beurteilungen der EFK sind separat ausgewiesen inklusive dem Vergleich von Vorgaben zur aktuellen Situation.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die gewünschten Dokumente standen der EFK termingerecht zur Verfügung.

Die Prüfung wurde in der Zeit vom 3. November bis 12. Dezember 2014 durchgeführt. Die Umfrage fand im September 2014 statt.

2 Auswirkungen der revidierten Bundesinformatikverordnung

2.1 Die wesentlichen Änderungen als Ausgangspunkt für die Prüfung

Die Bundesinformatikverordnung (BinV) ist per 1. Januar 2012 in wesentlichen Bereichen angepasst worden. Die für die Prüfung massgebenden Änderungen betreffen folgende Punkte:

- Vollständige Unterstellung der Informatik von Waffensystemen und der Führungs- und Einsatzsysteme der Armee unter die BinV, keine generellen Ausnahmen mehr für das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
- Querschnittsleistungen heissen neu Standarddienste und unterliegen einem differenzierten, vom Bundesrat gemäss Marktmodell beschlossenen Regime
- Der Bundesrat ist oberste Instanz für das
 - Bestimmen der IKT-Strategie des Bundes
 - Festlegen der IKT-Standarddienste und deren Marktmodell
 - Überwachen der Umsetzung der IKT-Strategie
 - Festlegen von IKT-Vorgaben
 - Erlassen von Weisungen über die IKT-Sicherheit
 - Zuweisen der zentral eingestellte Mittel für IKT-Vorhaben
 - Entscheiden bei Differenzen zwischen Departemente, Bundeskanzlei und Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB)
 - Bewilligen von Abweichungen von seinen Vorgaben
- Die Generalsekretärenkonferenz beurteilt IKT-Geschäfte aus operativer Geschäftssicht
- Das Eidg. Finanzdepartement (EFD) erarbeitet die IKT-Strategie es Bundes und erlässt im Rahmen seiner Aufgaben Verwaltungsverordnungen
- Das ISB hat ein umfassenderes Aufgabengebiet:
 - Vorbereitung von IKT-Geschäften des Bundesrates und Vollzug der sich daraus für das ISB ergebenden Aufträge des Bundesrates
 - Aufnahme von Anforderungen der Departemente und der Bundeskanzlei (BK) und Vorschlag an das EFD zuhanden Bundesrat für entsprechende Standarddienste einschliesslich des Marktmodells sowie der Rollenausgestaltung für den Leistungsbezug und des nachgewiesenen wirtschaftlichen Nutzens
 - Führung der IKT-Standarddienste
 - Festlegung von IKT-Vorgaben Stufe Bund im Rahmen der IKT-Strategie
 - Entscheidung über Abweichungen von den von ihm erlassenen Vorgaben
 - Entscheidung über Anträge der Departemente, der BK und der Verwaltungseinheiten für Sonderregelungen bezüglich der Vergabe von sicherheitsrelevanten Rechten und Mandaten
 - Leitung von IKT-Programmen
- Der Informatikrat des Bundes (IRB) und der Ausschuss Informatiksicherheit (A-IS) sind nur noch Konsultativorgane, nicht mehr Entscheidungsträger

- Der Führungsausschuss Standarddienste (FSD) ist aus den ehemaligen Gremien Leistungsbezügerkonferenz Bund und Büroautomationssteuerung entstanden. Er wurde mit dem Geschäftsreglement Ende Oktober 2013 ins Leben gerufen. Der FSD ist das Konsultativ- und Fachorgan des ISB für alle IKT-Standarddienste des Bundes. Vertreten sind alle Departemente, die BK, die Leistungserbringer gemäss den Marktmodellen zu den Standarddiensten, sowie der vom ISB gestellte Informatiksicherheitsbeauftragte und Architekturverantwortliche.
- Der Personalbestand und die Personalausgaben des ISB haben sich nach dessen Angaben seit 2011 wie folgt entwickelt:

	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Rechnung 2013	Rechnung 2014	Voranschlag 2015
FTE ISB	34	42	47	59	65
Personalausgaben ISB	7,2 Mio.	8,1 Mio.	9,8 Mio.	12,2 Mio.	13,4 Mio.

Die Zunahme von 25 FTE von Ende 2011 bis Ende 2014 ist grösstenteils auf die neuen Aufgaben im Bereich der IKT-Standarddienste inkl. dem Programm UCC (+16,5 FTE) zurückzuführen. Weitere Erhöhungen resultieren unter anderem aus Aufgabenerweiterungen bei MELANI (+4 FTE), u.a. für die Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber Risiken (NCS). Auf das Programm IAM Bund (+2 FTE) und auf Zusatzaufträge der Geschäftsstelle E-Government Schweiz (+2 FTE) sind ebenfalls befristete Stellenausweitungen zurückzuführen.

Sieben dieser zusätzlichen Vollzeitstellen im ISB hat der Bundesrat lediglich befristet bewilligt:

- zwei FTE für das Programm IAM Bund bis Ende 2016
- zwei FTE für die Vorbereitung der neuen Marktmodelle für die IKT-Standarddienste in den Bereichen Infrastruktur und Sicherheit bis Ende 2017
- zwei FTE für die Koordination der Umsetzung von NCS bis Ende 2017
- ein FTE für die Umsetzung der NCS-Massnahme 3 (Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse) bis Ende 2015.

Die unbefristeten zusätzlichen Stellen im Bereich der IKT-Standarddienste wurden durch haushaltsneutrale Kreditverschiebungen finanziert: Ab 2012 acht FTE vom BIT für die ehemaligen Querschnittsleistungen und ab 2014 acht FTE von den Departementen/IKT-Leistungserbringern für den Standarddienst Büroautomation inkl. UCC.

Die übrigen neuen Aufgaben des ISB (Priorisierungsvorschlag für die Gesamtbeurteilung Ressourcen IKT, Strategisches IKT-Controlling, Identifikation von möglichen neuen IKT-Schlüsselprojekten, Überprüfung der Budgeteingaben der Departemente/VE im IKT-Bereich etc.) werden weitgehend dank einer ISB-internen Umriorisierung (Reorganisation des ISB im Jahr 2012) erfüllt.

2.2 Die neu verteilten Rollen müssen noch stärker gelebt werden

Ergebnisse aus den Interviews

Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) sind für alle Akteure in der BinV ausreichend geregelt. Die Rollenverteilung zwischen dem ISB und den konsultativen Gremien IRB, A-IS und Führungsausschuss Standarddienste (FSD) werden als vernünftig und sinnvoll beurteilt. Das ISB als Steuerungsorgan für die Ausrichtung der IKT in der Bundesverwaltung und bei der Führung der Standarddienste ist unbestritten. Entsprechend wird gefordert, dass die damit verbundene Verantwortung vom ISB übernommen wird. Dazu gehören unter anderem die Kontrolle der Umsetzung von Vorgaben oder die Nachkalkulation bei den Standarddiensten zum Nachweis des im Marktmodell prognostizierten Nutzens.

Das ISB ist seit Inkrafttreten der revidierten BinV personell verstärkt und reorganisiert worden, um seine neuen Aufgaben erfüllen zu können. Diese Anstrengungen hätten in den letzten Monaten bei den Standarddiensten zu spürbaren Fortschritten geführt. Insgesamt wird das ISB jedoch als zu träge und teilweise praxisfremd wahrgenommen. Das Management der IKT würde „nach oben“ delegiert, wobei die gezeigte Kompromissbereitschaft zu Ineffizienzen führe: Der Prozess bis zur Entscheidungsfindung dauere zu lange und die Konsultativorgane würden zu spät eingebunden. Eine transparente Gesamtplanung, an welcher sich die Departemente ausrichten könnten, fehle beim ISB. So könne nicht frühzeitig aktiv bei der Lösungsfindung mitgearbeitet werden. Das Resultat seien Widerstände gegen die Schaffung von vollendeten Tatsachen. Durch neue Vorgaben und Reporting-Anforderungen sowie aufgrund der Einführung von Steuerungs-Werkzeugen werde in den Departementen zudem Mehraufwand generiert. Mehraufwand resultiere nicht zuletzt aus der Tendenz, auf Fehler in der Vergangenheit mit einer Ausweitung des Reportings zu reagieren. Die Anzahl der abzuliefernden Berichte und Daten habe erheblich zugenommen, ohne dass ein ausreichender Nutzen feststellbar sei.

Bei den Standarddiensten sind die Meinungen gespalten, sie werden jedoch grundsätzlich positiv gesehen. Eine zu starke Zentralisierung und Fokussierung auf einen LE wird nicht überall positiv beurteilt. Gewartet werde dagegen schon lange auf Standarddienste wie Identity- und Access-Management (IAM), Content-Management oder Geschäftsverwaltung. Würden Standarddienste umgesetzt, kämen sie spät und erfüllten oft die Erwartungen nicht. Verschiedene LE hätten bereits Dienste in diesen Bereichen aufgebaut. Hohe Migrationskosten seien die Folge. Bisher getätigte Investitionen würden vernichtet. Das vor kurzem eingeführte Werkzeug für das IKT-Projekt-Portfoliomanagement erfülle trotz jahrelanger Diskussionen die Bedürfnisse der Bedarfsträger nicht.

Beurteilung EFK

Die Rollen und Kompetenzen sind gemäss BinV verteilt. Mit diversen neuen Steuerungs- und den Führungsaufgaben bei den Standarddiensten betraut, soll das ISB grundsätzlich zur Entlastung der Departemente beitragen. Es wird jedoch von den Befragten trotz personeller Aufstockung im ISB ein gegenteiliger Trend festgestellt. Entscheidungsfindungen dauern zu lange. Die Leistungsbezüger können ihre Bedürfnisse über die Konsultativorgane und den FSD einbringen. Die EFK kann daher nicht nachvollziehen, weshalb nachfolgend über nicht ausgereifte Produkte oder Lösungen geklagt wird.

Die Departemente und VE dürfen aufgrund der BinFV vom ISB fordern, dass es seine Verantwortung wahrnimmt. Umgekehrt haben sie jedoch getroffene Entscheide zu akzeptieren bzw. umsetzen und nicht mit Widerstand sowie Ausnahmeregelungen zu behindern. Die Prioritätensetzung beim ISB richtet sich nach den Bundesratsentscheiden, wobei das ISB die Grundlagen dazu vorbereitet. Die EFK teilt die Auffassung der Departemente, dass die aus Anwendersicht dringenden Projekte wie IAM oder Architekturplanung nicht prioritär angegangen wurden. Vielmehr sind viele Ressourcen für bereits vorhandene Standards bzw. funktionierende Querschnittsleistungen eingesetzt worden. Dies führt zur Wahrnehmung, dass Probleme seit 3 Jahren überwiegend reaktiv gelöst werden.

Ein Führungsorgan braucht gegenüber den LE ein Weisungs- und Kontrollrecht. Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) ist der grösste bundesinterne Dienstleister und betreibt die meisten Standarddienste. Das ISB schöpft seine Möglichkeiten im Rahmen der rechtlichen Vorgaben nicht aus. Das ISB bekundet aufgrund der grossen Nähe der beiden Organisationen grössere Schwierigkeiten sich durchzusetzen, als dies bei einem externen Anbieter der Fall wäre. Dies führt u. a. zu Unzufriedenheit bei den Leistungsbezügern (LB). Sowohl das ISB wie auch das BIT haben hier Verbesserungspotential.

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem ISB, seine Führungs- und Steuerungskompetenzen der BinFV entsprechend wahrzunehmen. Insbesondere muss das Weisungs- und Kontrollrecht gegenüber den Leistungserbringern von Standarddiensten durchgesetzt werden. Entsprechende Regelungen müssen in alle internen Projektvereinbarungen und SLA aufgenommen und nachfolgend Kontrollen durchgeführt werden

Stellungnahme des ISB:

Im Bereich der Standarddienste hat das ISB einen einheitlichen Servicekatalog eingeführt und vergleicht die Preise mit dem Markt. Darauf gestützt verhandelt es die Preise mit den Leistungserbringern. Die Weiterentwicklung der Leistungen der Standarddienste führt das ISB u.a. über die zentrale Finanzierung, die zentrale Release- und Projektplanung und über konkrete Aufträge und Projekte (die bereits heute entsprechende Vorgaben und Regelungen enthalten).

Das ISB wird mit allen Standarddienst-Leistungserbringern bis zum 1. Quartal 2016 Grundvereinbarungen abschliessen, die zusammen mit dem Servicekatalog Bestandteile für deren SLA mit den VE sind.

Eine Kontrolle der Standarddienst-Vorgaben erfolgt im Rahmen der Projekte und eines bis Mitte 2016 aufzubauenden Service Level Reportings.

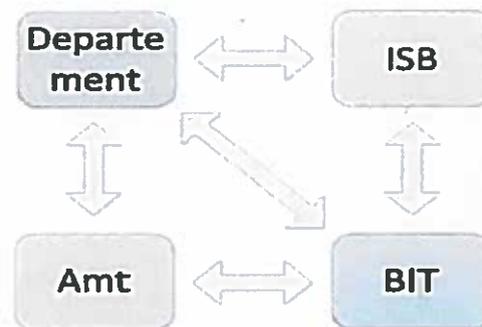
Ausserhalb der IKT-Standarddienste sind gemäss der geltenden BinFV nach wie vor die Departemente für die Führung des IKT-Einsatzes verantwortlich.

2.3 Die Standarddienste erfüllen die Erwartungen noch nicht

Ergebnisse aus den Interviews

Der Bezugszwang von Standarddiensten bei den im Marktmodell festgelegten LE löse hohen Ressourcenbedarf in den Departementen aus. Zudem müssten umfangreiche daraus entstehende Migrationsprojekte termingerecht abgewickelt und teilweise durch die LB finanziert werden.

Mit der Verlagerung der operativen Führungsverantwortung für die Standarddienste zum ISB und der zentralen Leistungserbringung durch das BIT ergeben sich neue Schnittstellen.



Quelle: Präsentation WBF

Diese waren vorher nicht vorhanden und erschwerten nach Ansicht der Befragten die departementale Steuerung der IKT. Die Laufwege seien komplizierter geworden, was zu Einbußen bei der Flexibilität führe. Durch die direkten Verträge zwischen LB und BIT würde zudem in einigen Departementen die bisherige straffe Steuerung der LB durch die Departemente unterwandert. Die Gesamtverantwortung für die IKT bleibe aber nach wie vor beim Departement, insbesondere auch bezüglich der Konsolidierung von Anforderungen.

Das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat seine Büroautomation bisher bei einem bundesexternen Dienstleister eingekauft. Die bisherigen, der EFK vorgelegten Berechnungen des WBF zeigen, dass der Standarddienst nach Migration zum BIT nicht günstiger sei. Dagegen stelle das WBF Leistungseinbußen fest. Als Nachteile gegenüber der vormaligen Lösung werden die längeren Servicezeiten, geringere Flexibilität und niedrigere Qualität beanstandet. Die vom ISB im Marktmodell BA UCC ausgewiesenen Kosteneinsparungen würden daher angezweifelt.

Beim Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) könnten mit dem Standarddienst Büroautomation UCC die Anforderungen der Auslandvertretungen nicht abgedeckt werden. Vor allem die dargelegten zusätzlichen Schnittstellen seien problematisch. Die bisher kompakten einheitlichen Systeme und Strukturen müssten auseinander gerissen werden, was weitere Schnittstellen produziere. Befürchtet werden der Verlust von Flexibilität und Wirtschaftlichkeit. Die heutigen Hochrechnungen wiesen höhere Kosten im Betrieb aus als für die bisher durch das EDA erbrachten Leistungen. Zudem würden die Migrationskosten bereits in der Initialisierungsphase höher ausfallen, als vom ISB ausgewiesen. Dies werde sich auf das prognostizierte Gesamteinsparungspotential auswirken. Zudem werde beim EDA stark bezweifelt, ob das BIT überhaupt in der Lage sei, den notwendigen Support zeitgerecht und in der heutigen Qualität zu erbringen. Das EDA wehrt sich aus diesen Gründen gegen den Bezug des Standarddienstes BA UCC beim BIT.

Beurteilung EFK

Die EFK befürwortet grundsätzlich die Einführung von Standarddiensten aufgrund der offensichtlichen Vorteile. Diese sind beim wirtschaftlichen Betrieb durch zentralisierte Systeme, bei der Durchsetzung von Sicherheitsanforderungen, in einheitlichen Abläufen und Schnittstellen, durch Disziplinierung der Bedarfsträger usw. zu finden. Standarddienste müssen ebenfalls die grundlegenden Bedürfnisse der LB erfüllen und sollen den Bezug der Leistungen vereinfachen. Wenn durch eine Zentralisierung Leistungseinbussen entstehen, so sollten sich diese langfristig positiv auf die Kosten und damit auch auf den Preis für die LB auswirken. Die Einführung von Standarddiensten darf zudem nicht dazu führen, dass unerfüllte Anforderungen durch dezentrale Zusatzlösungen kompensiert werden. Das ISB ist gefordert, Leistungsumfang und Preispolitik der LE zu überwachen, um marktgerechte Preise für zweckmässige Standarddienste zu erzielen. Die Preise wurden durch das ISB bereits 2014 überprüft. Weitere Vorhaben dazu sind für 2015 beim ISB in Planung, daher verzichtet die EFK auf eine dahingehende Empfehlung.

2.4 Departementale Regelungen können wirtschaftliche IKT-Lösungen verhindern

Gemäss BinfV Art. 9 entscheiden die Departemente bzw. die BK darüber,

- a. ob eine IKT-Leistung intern bezogen oder extern beschafft wird,
- b. bei welchen internen LE die IKT-Leistung gegebenenfalls bezogen wird.

Sie haben für diese Entscheide die betroffenen LB und LE zu konsultieren sowie externe Marktanalysen und Benchmarkings zu berücksichtigen. Diese Regelungen beziehen sich hauptsächlich auf die Fachanwendungen. Die über Marktmodelle festgelegten Standarddienste sind davon ausgenommen.

Gemäss Bundesratsbeschluss (BRB) vom 19.11.2014 müssen für IKT-Projekte zwingend verschiedene Varianten ausgearbeitet und bewertet werden. Umgesetzt soll diejenige Lösung werden, welche für die Bundesverwaltung als Ganzes das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis verspricht. Die Departemente können aufgrund der dezentralen Hoheit weitergehende Weisungen erlassen. So schreibt z. B. das EFD seinen LB vor, dass alle IKT-Leistungen beim BIT bezogen werden müssen. Über allfällige Ausnahmegenehmigungen entscheidet ein departementales EFD-Gremium.

Beurteilung EFK

Die auszuarbeitenden Varianten bei der Evaluation von Fachanwendungen und der daraus abgeleitete Entscheid für einen bestimmten LE muss u. a. aufgrund der Wirtschaftlichkeit gefällt werden. Welche Kriterien zur wirtschaftlich günstigsten Lösung führen, ist jedoch nirgends festgelegt. Es kann also aufgrund weitergehender Weisungen der Departemente oder nur basierend auf der BinfV unterschiedlichste Auslegungen darüber geben. Die verschiedenen bundesinternen LE betreiben zum Teil gute Lösungen, welche auch LB ausserhalb ihrer Departemente dienen können. Auch externe Dienstleister können unter Umständen ein Produkt anbieten, welches ein optimales Kosten-/Nutzenverhältnis ausweist. Der Bezugszwang bei einem bestimmten LE kann dem Prinzip entgegenwirken, dass die wirtschaftlichste IKT-Lösung evaluiert werden soll.

Im Weiteren kann ein LE den Betrieb einer Fachanwendung zurückweisen, wenn diese den Standards des Bundes nicht entspricht oder das notwendige Fachwissen zum Betrieb beim LE nicht

vorhanden ist. Die betroffene VE müsste einen Ausnahmeantrag beim ISB beantragen. Dies kann dazu führen, dass ein am Markt vorhandenes günstiges Produkt nicht beschafft wird und dafür eine teurere Eigenentwicklung innerhalb der Möglichkeiten des LE erfolgt. Die EFK vertritt den Standpunkt, dass jeder LE (intern oder extern) berücksichtigt werden sollte, der einem LB eine wirtschaftlichere Lösung anbieten kann. Geeignete Standardprodukte müssten grundsätzlich den Vorrang vor Eigenentwicklungen erhalten. Wenn durch den Betrieb eines solchen Standardproduktes bei einem internen LE Bundesstandards verletzt würden, muss das ISB im Rahmen des Anforderungsmanagements bzw. aufgrund eines Ausnahmeantrages eine Kosten-/Nutzenabwägung auf Bundesstufe durchführen.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Der Art. 9 der BinV regelt zu wenig, nach welchen Kriterien die wirtschaftlich günstigste Variante einer IKT-Leistung bewertet werden soll. Der Entscheid für eine Variante und den ausgewählten Leistungserbringer müsste ebenfalls anhand solcher Kriterien begründet werden. Die Regelungen müssen sicherstellen, dass IKT-Lösungen umgesetzt werden, welche für die Bundesverwaltung als Ganzes das beste Kosten-/Nutzenverhältnis versprechen. Die EFK empfiehlt dem ISB die Regelungen dahingehend zu präzisieren.

Stellungnahme des ISB:

Aufgrund der Grösse sowie der einzigartigen Vielfalt der Geschäftstätigkeiten der Bundesverwaltung entscheiden ausserhalb der zentral geführten IKT-Standarddienste die Departemente dezentral (gemäss Art. 9 Abs. 2 BinV), ob eine IKT-Leistung intern bezogen oder extern beschafft und bei welchem internen Leistungserbringer die IKT-Leistung gegebenenfalls bezogen wird. Der Art. 4 der BinV legt fest, dass die IKT nach den Grundsätzen Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit geführt werden soll. In Ziff. 3.4 der IKT-Strategie des Bundes 2012-2015 sind Kriterien für den Entscheid über die Leistungserbringung festgelegt. Das ISB wird die Frage einer übergreifenden Sourcingstrategie Bund mit Kriterien in den Prozess der Strategieerneuerung im Sinne der EFK-Empfehlung einbringen.

Für die Durchsetzung der entsprechenden Vorgaben sind jeweils die Departemente resp. die Bundeskanzlei verantwortlich.

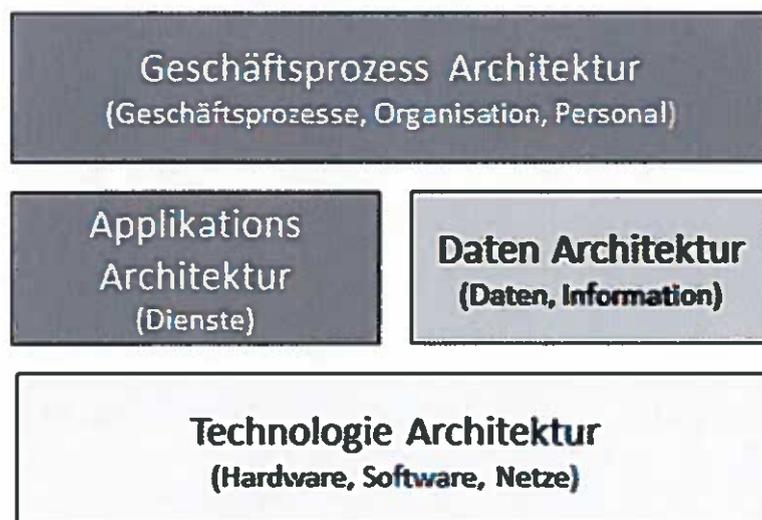
3 Wirksamkeit des Informatiksteuerungsorgans Bund

3.1 Eine umfassende und nachhaltige IKT-Architekturplanung fehlt

Die EFK ist der Ansicht, dass in der BinfV und den abgeleiteten Weisungen die Thematik einer langfristigen und umfassenden Architekturplanung ungenügend abgedeckt ist. Insbesondere das Zusammenspiel der IKT-Architekturen auf Ebene der gesamten Bundesverwaltung und der einzelnen Departemente ist zu wenig geregelt. Die durch das ISB geführten Standarddienste kompensieren diesen Mangel nur teilweise.

Im Moment vergibt sich die Bundesverwaltung die Chance, ihre IKT-Architektur langfristig und nachhaltig zu planen sowie Ressourcen gemeinsam aufzubauen und zu nutzen. Dies obschon diese Ziele in den Grundsätzen der IKT Strategie des Bundes 2012-2015 festgehalten sind. Durch dieses Manko werden inhaltliche und finanzielle Synergien nicht erkannt und nicht ausgeschöpft. Dem Bund werden durch die Missachtung dieses Grundsatzes aufgrund von Doppelspurigkeiten und Interoperabilitätsproblemen in Zukunft hohe Kosten erwachsen.

Es fehlen Mechanismen, um gleichartige Bedürfnisse über die Departemente hinweg zu erfassen und zu verstehen. Aus diesem Grund können Redundanzen nicht frühzeitig erkannt und vermieden werden. Auch wird die gemeinsame Nutzung von Informationen nicht gefördert. Diese Feststellung betrifft alle Elemente einer modernen IKT-Architekturplanung (s. Grafik), aber vor allem das Element der Datenarchitektur, das heute gar nicht thematisiert wird.



Quelle: TOGAF 9.1, The Open Group, 2011

Die EFK sieht insbesondere ein hohes Potenzial für Synergien bei der Vereinheitlichung von Datenmodellen. Solche können in der Folge für den Aufbau anwendungsübergreifender Datenhaltungen verwendet werden und unterstützen die gemeinsame Nutzung von Informationen stark.

In der IKT-Strategie des Bundes 2012-2015 ist in Kapitel 3.3 dieses Ziel grundsätzlich definiert:

„In organisationsübergreifenden Geschäftsprozessen werden zum Teil die gleichen Informationen in mehreren Verwaltungseinheiten benötigt. Die mehrfache Erfassung und Pflege der Informationen ist im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu vermeiden. Wo gesetzliche Grundlagen für die gemeinsame Nutzung von Informationen fehlen, wird das Schaffen dieser Grundlagen geprüft.“

In der BinFV werden jedoch die bundesweiten Interessen und die Gesamtwirtschaftlichkeit zu wenig berücksichtigt. Die Departemente haben heute grosse Freiheiten bei der Definition und Entwicklung ihrer Fachanwendungen ohne systematische Abstimmungen mit anderen Bereichen, was diese Zielsetzung nicht unterstützt.

Die EFK hat in ihrem Bericht vom 4. November 2014 an den Bundesrat betr. Erneuerung von Content Management Systemen in diesem Bereich bereits Schwachstellen festgestellt und entsprechende Massnahmen vorgeschlagen (Empfehlung Nr. 6):

„Es muss verstärkt darauf geachtet werden, in der IKT departementsübergreifende Synergien zu nutzen. Die mehrfache Bereitstellung von neuen oder bereits vorhandenen Funktionen muss verhindert werden. Zu diesem Zweck ist die zentrale Steuerung des IKT-Portfoliomanagements zu stärken.“

In Bearbeitung dieser Empfehlungen erteilte der Bundesrat mit BRB vom 19.11.2014 dem ISB den Auftrag darzulegen, wie diese Empfehlung konkret umgesetzt werden soll. Das ISB nahm diesen Auftrag mit der Erstellung eines Konzept zur „Architektur-Governance Bund“ auf.

Der Entwurf dieses Konzeptes liegt in der Zwischenzeit vor und soll im Frühjahr 2015 in die Ämterkonsultation gehen. Die EFK begrüsst diese Bestrebungen, welche aus ihrer Sicht in die richtige Richtung gehen.

Die EFK ist der Ansicht, dass das ISB die richtige Instanz ist, um eine umfassende IKT Architekturplanung zu steuern, und dass das ISB dies grundsätzlich im heutigen rechtlichen Rahmen schon tun könnte. Die Legitimation hierzu ist in der heutigen Version der BinFV resp. der Weisungen des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WUBinFV) jedoch nicht klar herzuleiten. Eine entsprechende Anpassung der betr. Regulatorien würde die Umsetzung einer umfassenden IKT Architekturplanung damit sicher erleichtern.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ISB, das Konzept „Architektur-Governance Bund“ in Beantwortung des BRB vom 19.11.2014 mit hoher Priorität zu behandeln. Die darin vorgeschlagenen Mechanismen zum Aufbau und zur Steuerung einer bundesweiten IKT-Architekturplanung werden in hohem Masse die Kosten des Bundes für die IKT beeinflussen.

Das Konzept muss insbesondere aufzeigen, wie in Zukunft rechtzeitig im Rahmen einer bundesweiten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gemeinsame Bedürfnisse erkannt und mittel- und langfristig im Sinne des grössten gemeinsamen Nutzens zusammengeführt werden können.

Stellungnahme des ISB:

Im Konzept „IKT-Architektur-Governance Bund“ zeigt das ISB auf, wie in Zukunft die inhaltliche Steuerung der Bundesinformatik gestärkt werden kann. Der Lösungsansatz berücksichtigt insbesondere die vielfältige Geschäftstätigkeit sowie Grösse und Geschäftsorganisation der Bundesverwaltung. Er sieht daher eine Kombination von zentralen und dezentralen Verantwortlichkeiten für das IKT-Architekturmanagement vor. Die Umsetzung des Konzepts hängt stark von den dafür verfügbaren Ressourcen ab. Eine bundesweit etablierte IKT-Architekturplanung soll insbesondere Wirkung im Portfoliomanagement sowie in den Projekten entfalten. Sie führt dank Synergienutzung sukzessive zu Einsparungen in Form von vermiedenen Projekt-, Beschaffungs- und Betriebsausgaben und kann in Abstimmung mit der Geschäftsarchitektur zu Effizienzsteigerungen im Geschäft beitragen.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die Legitimation des ISB zur Steuerung der mittel- und langfristigen IKT-Architekturplanung des Bundes sollte verstärkt werden. Es ist zu prüfen, ob die BinfV resp. die WUBinfV diesbezüglich präzisiert werden müssten.

Stellungnahme des ISB:

Das ISB wird dies, gestützt auf das Konzept „IKT-Architektur-Governance Bund“, zumindest für den Bereich der mittel- und langfristigen IKT-Architekturplanung im Bereich der IKT-Grundleistungen beantragen. Inwieweit das ISB darüber hinaus entsprechende Kompetenzen erhalten soll, ist zu prüfen. Eine Stärkung der Rolle steht unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit der entsprechenden Ressourcen.

3.2 Ein Anforderungsmanagement Bund ist erst in den Anfängen

Gemäss Art 17 BinfV Bst. b obliegt es dem ISB, die Anforderungen der Departemente und der Bundeskanzlei aufzunehmen und unter Nachweis des wirtschaftlichen Nutzens entsprechende Standarddienste vorzuschlagen. In WUBinfV ist in Art. 4.1 das Anforderungsmanagement weitergehend geregelt. Die Departemente haben damit die Vorgabe, was dem ISB gemeldet werden muss.

Eine wirtschaftlich optimierte IKT Bund setzt voraus, dass Bedürfnisse der LB oder LE aufgenommen und bewirtschaftet werden. Mit den heutigen Vorgaben ist das Einbringen von Anforderungen grundsätzlich den Departementen auferlegt. Ein Prozess bzw. eine strukturierte Vorgehensweise für eine systematische und umfassende Bewertung und Bewirtschaftung der Eingaben fehlen. Dagegen sind seit Ende 2014 der Prozess und das entsprechende online-Formular aufgeschaltet, damit die Departemente Anforderungen an die Standarddienste melden können. Dies ist eine positive Entwicklung zu einem einheitlicheren Vorgehen, genügt jedoch nicht.

Gemeldete Anforderungen müssen in enger Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern unter Einbezug der operativen Ebene abgearbeitet werden. Daher sollte auf die Fachspezialisten bei den LB und in den Departementen zurückgegriffen werden. Andernfalls führen Mängel bei den Produkten oder Umsetzungsprobleme zu Widerständen. Das VBS war mit dem Leistungserbringer Führungunterstützungsbasis (FUB) bis 2011 der BinfV nicht unterstellt. Aufgrund der hohen Sicheranforderungen vor allem im militärischen Bereich hat es Vorgaben selber erlassen. Mit der Revision ist eine vollständige Unterstellung unter die BinfV erfolgt. Bisher ist der Einbezug dieses Departementes jedoch nicht zufriedenstellend erfolgt, wie das Beispiel Büroautomation UCC zeigt. Diese Zusammenarbeit muss dringend verbessert werden.

3.3 Die Wirkung des IKT-Cockpit wird sich erst ab 2015 zeigen

Gemäss BRB vom 19.11.2014 ist die Planung und Verfolgung neuer IKT-Vorhaben Aufgabe des IKT-Portfoliomanagements. Die LB müssen seit 1. Januar 2015 spätestens zum Zeitpunkt des Projektantrages IKT-Projekte ab einer bestimmten Grössenordnung über das neue zentrale IKT-Cockpit des ISB melden. Die Daten werden durch die Departemente mindestens quartalsweise aktualisiert. Damit soll eine Gesamtsicht Bund über diejenigen IKT-Projekte ermöglicht werden,

welche in einem Finanzjahr mehr als Fr. 250'000 Aufwand generieren oder gesamthaft Fr. 400'000 übersteigen. Die EFK hat bereits im August 2013 zum Konzept IKT-Portfoliomanagement Anmerkungen gemacht. Im Oktober 2013 erfolgte eine offizielle Stellungnahme an das ISB im Rahmen der Ämterkonsultation zum Bundesantrag „Umfassende IKT-Portfolio-Daten auf Stufe Bund“ (siehe Anhang 3). In beiden Schreiben wurde auf grundlegende Mängel hingewiesen:

- Unklare Zielsetzungen dieser Datenerhebung und damit fragwürdiger Nutzen
- Werkzeug scheint eher dem Reporting als der Steuerung zu dienen
- Fehlende operationelle Prozesse
- Ungenügende Kostentransparenz

Beurteilung EFK

Aufgrund der definierten Attribute sind mit dem neuen IKT-Cockpit die Grundlagen zu einem IKT-Portfoliomanagement Bund geschaffen worden. Die vorhandenen Daten würden es dem ISB erlauben, gleichartige Projekte und Synergiepotential rechtzeitig zu erkennen und steuernd einzugreifen. Vorläufig ist eine solche Nutzung jedoch nicht vorgesehen, da das Werkzeug kürzlich eingeführt worden ist. Die Daten dienen in einer ersten Phase als Input für den halbjährlichen IKT-Controlling-Bericht sowie zur Selektion von IKT-Schlüsselprojekten. Ein IKT-Portfoliomanagement Bund sollte nicht nur ein Instrument für das ISB sein, sondern auch den Departementen und VE zur Steuerung ihrer IKT-Projekte dienen. Verschiedenen Departementen genügen die Daten jedoch nicht. Sie führen daher zusätzliche Listen oder haben eigene Werkzeuge. So werden bisher weder Synergien genutzt noch werden die Ziele gemäss Konzept „IKT-Portfoliomanagement Bund“ erreicht. Die Eliminierung von doppelt vorhandenen Datensammlungen ist bisher nicht erfolgt.

Die EFK sieht zum heutigen Zeitpunkt ein Werkzeug, das trotz der hohen Investitionen gegenüber der bisherigen Lösung noch keinen nennenswerten Mehrwert generiert. Von einem effektiven IKT-Portfolio-Management und damit von einem Steuerungsinstrument ist nichts spürbar. Der Nutzen dieser neuen Bundesdatensammlung ist daher weder erreicht noch nachgewiesen.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ISB, die im IKT-Cockpit erfassten Daten als Basis für das IKT-Portfoliomanagement Bund zu nutzen. Das ISB muss frühzeitig Gemeinsamkeiten bzw. Doppelspurigkeiten erkennen und mögliche Synergien ausschöpfen können. Das Werkzeug darf nicht nur dem ISB zu Auswertungen auf Bundesebene dienen. Vielmehr müssen auch die Departemente und Verwaltungseinheiten damit ihre IKT-Projekte steuern können. Die heutigen dezentralen redundanten Daten zum IKT-Cockpit müssen mittelfristig eliminiert werden.

Stellungnahme des ISB:

Grundsätzlich sind die Departemente für das IKT-Portfoliomanagement verantwortlich (vgl. Art. 9 Abs. 1 sowie Art. 22 Abs. 2 BinfV). Die systematische frühzeitige Erkennung von unnötigen Doppelspurigkeiten in den im IKT-Cockpit erfassten Projekten ist äusserst aufwändig und bedingt Architekturinformationen. Das ISB kann mit seinem Personalbestand die Aufgabe nur in bescheidenem Umfang wahrnehmen. Angesichts der Haushaltslage des Bundes sind die Chancen für Aufstockungen sehr beschränkt.

Das ISB hat das IKT-Cockpit gemeinsam mit den Departementen sowie mehreren grösseren Verwaltungseinheiten konzipiert. Die vom Projektausschuss (Informatikrat des Bundes) hoch priorisierten Funktionen stehen zur Verfügung. Grundsätzlich können bei der Einführung einer auf dem Markt verfügbaren Standardlösung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sämtliche Bedürfnisse einzelner Verwaltungseinheiten berücksichtigt werden. Das ISB wird in Absprache mit den Departementen sowie unter Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses nachträglich gemeldete übergreifende Anforderungen schrittweise umsetzen und in den Funktionsumfang des IKT-Cockpits integrieren, damit dezentral geführte Portfolio-Daten eliminiert werden können.

3.4 Prognostizierte Kosteneinsparungen sind nicht nachvollziehbar

Die Kosteneinsparungen des Standarddienstes Büroautomation inkl. Unified Communication & Collaboration (UCC) werden vom ISB wie folgt prognostiziert:

In MCHF	2013	2014	2015	2016	2017ff
Einsparungen im Betrieb	-	-	-2,0	-7,0	-16,1
Migrationskosten	1,4	7,0	6,0	3,8	-
Personalaufwand im ISB	0,4	1,6	1,6	1,6	1,6
Steuerungsaufwand ISB	-	0,5	0,5	0,5	0,5
Aufwand für Erneuerung	-	-	2,0	7,0	8,3
Einsparungen netto	1,8	9,1	8,1	5,9	-5,7

Beurteilung EFK

Die vom ISB gelieferten Grundlagen für die Berechnungen dieser voraussichtlichen Einsparungen sind für die EFK nicht nachvollziehbar. Einzig bei den zukünftigen Telekommunikationskosten sind die im Verpflichtungskredit für die Umsetzung der Sprachkommunikation (Programm UCC) ausgewiesenen Einsparungen im Umfang von 6,2 Mio. Franken durch die Aufhebung von analogen Leitungskosten einigermaßen plausibel. Obschon durch die Zentralisierung Effizienzgewinne geltend gemacht werden, sind die Kosten für diesen Standarddienst für die LB bisher nicht gesunken. Bei den Migrationskosten ergeben sich beim EDA gemäss deren Berechnungen bereits in der Initialisierungsphase signifikante Mehrkosten, die zur Schmälerung der erwarteten Einsparungen ab 2017 führen werden. Auch das VBS erwartet einen hohen Migrationsaufwand beim Programm UCC. Es wird die vorgesehene Lösung nicht übernehmen, weil es seine Sicherheitsansprüche nicht erfüllt sieht.

Die EFK konnte die vom ISB resp. den Departementen vorgelegten Zahlen im Rahmen dieses Auftrags nicht verifizieren. Sie stellt aber fest, dass zur Herbeiführung eines Bundesratsentscheidens Erwartungen geweckt wurden, deren Erfüllung schwierig sein dürfte. Die Einführung von Standarddiensten verursacht in der Regel Migrationskosten, welche nachfolgend durch die Vorteile der Zentralisierung wieder ausgeglichen werden müssten. Durch die Ausschöpfung von Synergien sollte der Bund langfristig Kosten einsparen können. Bei den Standarddiensten und insbesondere bei der Büroautomation UCC müssen die prognostizierten Zahlen regelmässig durch Soll/Ist-Vergleiche angepasst werden. Nach Abschluss von Projekten oder Programmen sind die tatsächlichen Gesamtkosten durch das ISB zuhanden des Bundesrates und der Departemente auszuweisen. Veränderungen gegenüber den prognostizierten Werten sind nachweisbar zu begründen und müssen formell genehmigt werden. Die EFK hat im Bericht „Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes UCC“ vom 16. Juli 2014 darauf hingewiesen, dass die Kostentransparenz und das Controlling ungenügend waren.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem ISB, die Kosten-/Nutzenberechnungen bei Marktmodellen und bundesweiten Projekten zukünftig auf messbaren und nachweisbaren Grundlagen aufzubauen. Das Controlling ist dahingehend auszubauen, dass Soll/Ist-Abweichungen und die tatsächlichen Endkosten sichtbar gemacht werden. Die Ergebnisse müssen kommentiert und kommuniziert werden sowie in die Strategieplanung zurückfliessen.

Stellungnahme des ISB:

Da die effektiven Kosten der Leistungserbringer pro Standarddienst nicht geprüft werden können, baut das ISB ein Standarddienst-Controlling auf der Basis von Preisen, Leistungen und Mengen auf und vergleicht die Preise regelmässig mit dem Markt. Im Controlling werden Soll/Ist-Abweichungen erfasst und die tatsächliche Kosten der Leistungsbezüger für die Standarddienste sichtbar. Die Ergebnisse werden kommentiert, kommuniziert und fliessen in die Strategieplanung zurück.

Dieses System bildet die Basis, um die Kosten-/Nutzenberechnungen aus Sicht Leistungsbezüger bei Marktmodellen und bundesweiten Projekten zukünftig auf messbare und nachweisbare Grundlagen zu stellen.

Es wird auch genutzt, um die effektiven Einsparungen für die Leistungserbringer gemäss Marktmodell Büroautomation inkl. UCC aus der Reduktion von sieben auf zwei Leistungserbringer nachvollziehen zu können, obwohl gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 10. April 2013 zum Marktmodell für den IKT-Standarddienst Büroautomation/UCC bereits mit dem Voranschlag 2014/Finanzplan 2015-2017 die geplanten Einsparungen in der Höhe von 5,7 Millionen ab dem Jahr 2017 über verbindliche Budgetkürzungen bei den verbleibenden Leistungserbringern BIT im EFD (-4,1 Mio.) sowie FUB im VBS (-1,6 Mio.) umgesetzt wurden.

3.5 Der Strategische Controllingbericht IKT genügt den Anforderungen nicht

Die festgelegten Anforderungen an den Strategischen Controllingbericht sind zahlreich. Sie sind in der BinfV Art. 17 Abs. 1d, im Konzept „IKT-Steuerung und -Führung in der Bundesverwaltung“, im Konzept „Strategisches IKT-Controlling Stufe Bund“ und im Bericht selber definiert. Die EFK hat diese mit dem Bericht verglichen und kritisch hinterfragt.

Der Bericht soll dem Bundesrat als Instrument zur Überwachung der Umsetzung der IKT-Strategie und als Basis zur Beschlussfassung von Massnahmen dienen. Er enthält entsprechend Informationen zum Umsetzungsstand der Massnahmen der IKT Strategie und zur Planerfüllung bei den Masterplan-Meilensteinen. Diese sollen den Adressaten eine Übersicht zur aktuellen Situation aufzeigen. Dargestellt sind der Umsetzungsstand und die Prognosen zur Zielerreichung.

Beurteilung EFK

Aus den Informationen im Bericht ist nicht immer klar ersichtlich, wie sich die Umsetzung der Strategie im Wesentlichen präsentiert. Es fehlen Legenden, Erläuterungen und Kommentierungen. Einer mit der Materie nicht im Detail vertrauten Drittperson fällt es schwer zu erkennen, ob sich die Umsetzung der Strategie auf gutem Weg befindet, oder ob Handlungsbedarf besteht. Entsprechend ist es fraglich, ob der Bericht als Grundlage zur Beschlussfassung von Massnahmen dienen kann. Ausserdem fehlen stufengerechte, aktuelle und vollständige Steuerungsinformationen, insbesondere zu den Kosten und zum Finanzbedarf.

Die EFK stellt fest, dass der Bericht aufgrund des Umfangs und des teils fehlenden Informationsgehaltes von den Befragten mehrheitlich nicht zur Kenntnis genommen wird. Er verfehlt damit seine beabsichtigte Wirkung. Die Informationen sind unvollständig und geben nur einen Teil der notwendigen Fakten wieder, die zur Steuerung der IKT Bund notwendig wären. Die ursprünglich im Konzept definierten neun Fragen (siehe Anhang 4) zu den Anforderungen werden grösstenteils nicht beantwortet. Abgedeckt sind lediglich die nachfolgend kursiven unterstrichenen Teile von drei Fragestellungen:

- FS 1: Wie sind Umsetzungsstand und Wirkung der IKT-Strategie des Bundes?
- FS 2: Wie sind Umsetzung, Wirtschaftlichkeit, Interoperabilität und Effektivität der IKT-Standarddienste?
- FS 5: Wie steht es um die Risiken in Schlüsselprojekten sowie weiteren Risiken wie z.B. Abhängigkeiten von Lieferanten, Einsatz von externen Projektleitern, ungeeignete Projektorganisation?

Der Aussagegehalt der Kennzahlen ist ebenfalls unbefriedigend. Es fehlen Bezugsgrössen und Vergleichswerte. Ausserdem sind die Fortschrittskontrollen teilweise nicht nachvollziehbar bzw. nicht erläutert. Tendenzen und absolute Werten haben wenig Aussagekraft und keinen Bezug zur IKT-Strategie Bund. Die Datenqualität der Kennzahlen ist teilweise mangelhaft oder die Daten sind noch nicht vorhanden. Vor allem aber sind viele der Werte weder in ihrer absoluten Grösse noch in ihrer Veränderung gegenüber dem Vorjahr aussagekräftig.

Befragungen von Entscheidungsträgern und Stakeholdern im IKT Bereich haben ein einheitliches, sich mit den Befunden der EFK deckendes Bild ergeben. Die Departemente erstellen aufgrund ihrer Controlling Prozesse eigene Berichte. Insgesamt wird von den Befragten bezweifelt, ob dem

Bundesrat mit diesem Controllingbericht ein geeignetes Steuerungs- und Überwachungsinstrument zur Verfügung steht. Die EFK teilt diese Einschätzung. Die Grundlagen genügen nicht, um den Umsetzungsstand der IKT-Strategie des Bundes korrekt zu beurteilen und bei Bedarf geeignete Massnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen.

Der Bundesrat trägt letztendlich die Gesamtverantwortung für die IKT-Steuerung- und -Führung in der Bundesverwaltung. Dazu benötigt er ein konsolidiertes, stufengerecht aufbereitetes Reporting mit den wesentlichen Risikoindikatoren und Kennzahlen. Die finanziellen Aspekte sind ebenfalls abzudecken. Heute erhält er mehrere Berichte (Finanzen, Sicherheit, Strategie usw.), die voneinander losgelöst sind und die Gesamtsicht schwer bis unmöglich machen.

Empfehlung 7 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem ISB, die unterschiedlichen Berichte an den Bundesrat zur IKT zu einem einzigen stufengerechten Report zusammen zu fassen. Dieser Report soll klarer auf den Umsetzungsstand der Strategie und den resultierenden Handlungsbedarf fokussieren. Er muss alle relevanten Zahlen und Fakten beinhalten, die dem Bundesrat eine Gesamtsicht auf die IKT und deren Entwicklung ermöglichen, so dass über notwendige Massnahmen entscheiden kann.

Stellungnahme des ISB:

Der Umsetzungsstand der IKT-Strategie des Bundes ist von breitem Interesse. Deshalb soll der strategische IKT-Controllingbericht keine Informationen enthalten, welche dazu führen, dass der Bericht VERTRAULICH klassifiziert werden muss. Das ISB wird prüfen, inwieweit auch Angaben zur Informatiksicherheit des Bundes in den strategischen Controllingbericht integriert werden können, ohne dass zusätzliche Sicherheitsrisiken für die Bundesverwaltung entstehen. Um die Wirkung des strategischen IKT-Controllingberichts zu verbessern, wird das ISB weitere stufengerechte Finanz-Kenngrössen in den Controllingbericht integrieren. Das ISB ist der EFK für allfällige Vorschläge dankbar. Das ISB wird die bestehenden Informationsflüsse zum Bundesrat im Rahmen des Budgetprozesses (u.a. Gesamtbeurteilung Ressourcen im IKT-Bereich) berücksichtigen, um unnötige Doppelspurigkeiten sowie vermeidbaren administrativen Aufwand zu verhindern.

4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 31. März 2015 statt. Teilgenommen haben:

ISB

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

EFK Bernhard Hamberger, Leiter Fachbereich Projekt- und Informatikprüfungen 1

Cornelia Simmen, IT-Prüfungsexpertin

Martin Koci, Prüfungsexperte

Sie ergab grundsätzliche Übereinstimmung mit den Beurteilungen der EFK.

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: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV, SR 172.010.58)

Weisungen des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WUBinfV)

Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung

Weisungen des Bundesrates für das Strategische Controlling im Bereich Informatik und Telekommunikation (IKT)

Weisungen des Bundesrates für die finanzielle Führung im IKT-Bereich

Marktmodelle IKT-Standarddienste (diverse)

IKT-Strategie des Bundes 2012-2015

Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

A-IS	Ausschuss Informatiksicherheit
AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
BA UCC	Büroautomation inkl. Unified Communication & Collaboration
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
BRB	Bundesratsbeschluss
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
FSD	Führungsausschuss Standarddienste
FUB	Führungsunterstützungsbasis (LE VBS)
IAM	Identity- and Access-Management
IKT	Informatik und Telekommunikation
IRB	Informatikrat Bund
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
MELANI	Melde- und Analysestelle Informationssicherung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Anhang zum Schreiben der EFK vom 22.10.2013 im Rahmen der Ämterkonsultation zum Bundesratsantrag „Umfassende IKT-Portfolio-Daten auf Stufe Bund“

Anhang

Wie ein Projektportfolio ausgesetzt wird, hängt davon ab, welche Ziele damit erreicht werden sollen. Die folgenden Erläuterungen sollen stichwortartig und exemplarisch beschreiben, welche Funktionen eines Projektportfolienmanagements in der Bundesverwaltung sinnvoll wären.

Zielsetzung und Funktionsumfang

Ein Projektportfolio macht sichtbar, welche Infrastrukturen und Geschäftsprozesse von den Vorhaben betroffen sind und vermittelt eine Übersicht über die Entwicklung der IT hinsichtlich

- Strategiekonformität
- Compliance mit IT-Security, Datenschutz und anderen verbindlichen Vorgaben
- Kapazitätsentwicklung, Ressourcenbedarf und Entwicklung der Betriebskosten

Es schafft die Voraussetzung für das Erkennen von Synergien oder Konflikten zwischen bundesweiten Vorhaben. Es schafft Transparenz bezüglich der bundesweiten Projektkosten und lässt Prognosen über die Entwicklung der Betriebskosten der IKT des Bundes zu.

Es ermöglicht eine zentrale und gezielte Einflussnahme auf die Entwicklung der IKT des Bundes hinsichtlich des Nutzens für die Verwaltung und wirtschaftlichem Einsatz der Mittel.

Das Projektportfolio gibt Auskunft über den Status der laufenden und geplanten Projekte.

- Es enthält Informationen über die wesentlichen Meilensteine
- Kennzahlen geben Auskunft über den Projektfortschritt
- Die wichtigsten Projekt Risiken sind ersichtlich

Informationsumfang

Um den erlaubten Umfang zu gewährleisten, sollte ein Projektportfolio beispielsweise folgende Informationen bereitstellen:

- Projektauftrag mit Begründung, Business Case, Zielen und wesentlichen Meilensteinen
- Projektorganisation inklusive Steuerungsorgane, Projektleitung und Besetzung von Schlüsselpositionen
- Betroffene OE, Zulieferer (intern / extern), Leistungsempfänger, Fachbetrieb
- Wesentlich beeinflusste Geschäftsprozesse und Datensammlungen
- Betroffene IT-Infrastruktur (Server, Storage, Netzwerk) und durch das Projekt beeinflusste Kapazitätsentwicklung
- Ins Projekt involvierte interne und externe Partner
- In den Betrieb involvierte externe Partner (Lieferanten, Outsourcing Partner etc.)
- Projektkosten und Projektrisikokosten aufgeschlüsselt intern, extern und Kostenarten, sowie der Zeitpunkt, wann diese anfallen werden (Cash Management)
- Projektrisiken und deren Entwicklung

Auswertungen

- Das Portfolio sollte zeitnahe Auswertungen für verschiedene Anspruchsgruppen ermöglichen, z.B. Projektfortschritt und Kostenentwicklung (auch im Vergleich zu Plan)
- Risikoentwicklung, Entwicklung wichtiger Termine, Auslastung der Ressourcen



Anhang 4: Auszug aus Konzept „Strategisches IKT-Controlling Stufe Bund“

Die grundsätzlichen strategischen Fragestellungen (FS) des Bundesrats (BR) zur IKT aus Sicht Gesamtbund sind:

FS 1: Wie sind Umsetzungsstand und Wirkung der IKT-Strategie des Bundes4?

FS 2: Wie sind Umsetzung, Wirtschaftlichkeit, Interoperabilität und Effektivität der IKT-Standarddienste?

FS 3: Wie ist das Sicherheitsniveau der IKT-Infrastruktur allgemein und welche Risiken bestehen bei kritischen Anwendungen?

FS 4: Wie werden die bundesweiten Vorgaben und Massnahmen der IKT, insbesondere im Bereich der Sicherheit, eingehalten bzw. umgesetzt? Erreichen sie die beabsichtigte Wirkung?

FS 5: Wie steht es um die Risiken in Schlüsselprojekten sowie weiteren Risiken wie z.B. Abhängigkeiten von Lieferanten, Einsatz von externen Projektleitern, ungeeignete Projektorganisation?

FS 6: Wie stellt sich die Effizienz der IKT in der Bundesverwaltung dar? (Vermeidung von unnötigen Doppelspurigkeiten, marktgerechtes Verhalten usw.)

FS 7: Wie steht es um den Innovationsgrad und die Flexibilität der IKT-Stufe Bund?

FS 8: Wie ist die Qualität der Führung der IKT-Leistungen (Service-Governance5)?

FS 9: Welches ist der Stand der Umsetzung der E-Government Strategie Schweiz?