



Prüfung des IKT- Schlüsselprojektes SNAP-EESSI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.13505.318.00097.03
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 5
Complément d'informations	E-Mail: oliver.sifrig@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 0041 58 463 10 79
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	Authorised (please mention the source)

Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts SNAP-EESSI Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Das Wesentliche in Kürze

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, im Zeitraum von November bis Dezember 2013, das Programm Swiss National Action Plan für EESSI (SNAP-EESSI). Ziel der Prüfung war es, den Programmstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Die Prüfung basiert auf dem Studium der Projektdokumentation und Interviews.

EESSI, Electronic Exchange of Social Security Information, ist ein von der Europäischen Union initiiertes Vorhaben. Es hat zum Ziel, den heute auf Papierdokumenten basierenden EU-weiten Austausch von Sozialversicherungsinformationen künftig elektronisch abzuwickeln. Gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen aus dem Jahr 1999 partizipiert die Schweiz an EESSI.

Schwierige Rahmenbedingungen für die Umsetzung in der Schweiz

Ursprünglich hatte die EU die Inbetriebnahme von EESSI auf Sommer 2012 geplant. Aufgrund verschiedener Probleme wurde der Einführungstermin auf 2014 angepasst. Zwischenzeitlich wurde auch dieser Termin auf unbestimmte Zeit verschoben.

In der Schweiz hat das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV die Verantwortung für die Koordination der Umsetzung von EESSI übernommen. Dazu hat das BSV das Programm SNAP-EESSI initiiert und zur Finanzierung einen IKT-Wachstums Kredit im Umfang von 10,63 Millionen Franken erwirkt. Aufgrund der fehlenden Vorgaben der EU hat das BSV bis auf die Bereiche «Unterstellung» (Projekt ALPS) und «Renten» (Projekt PENSION) auf die Auslösung weiterer Umsetzungsprojekte vorderhand verzichtet.

Da das IKT-Umfeld im Bereich der Sozialversicherungen dezentralisiert und sehr heterogen ist, wird die Umsetzung von schweizweiten Vorhaben wie SNAP-EESSI grundsätzlich erschwert. Auch SNAP-EESSI muss deshalb Lösungen erarbeiten, welche die Autonomie der Sozialversicherungsbereiche nicht in Frage stellen. Eine Konsolidierung der IT im schweizerischen Sozialversicherungswesen ist derzeit nicht geplant. Nach Ansicht der EFK drängt sich auf, zumindest für die dem BSV unterstellten Sozialversicherungszweige eine IT-Strategie zu erstellen und eine Standardisierung anzustreben mit dem Ziel der Effizienzsteigerung und Kostenreduktion. Darüber hinaus sollte untersucht werden, ob mit schweizweiten Standardisierungen auch Synergien für künftige Vorhaben und den laufenden Betrieb genutzt werden könnten.

Gesamteindruck: Programm-Management ausreichend für aktuelle Situation

In Anbetracht der Tatsache, dass nur in den Bereichen «Unterstellungen» und «Renten» Projektarbeiten laufen, kann das Programm die aktuellen Herausforderungen gut bewältigen. Sollte das Programm in seinem gesamten Umfang in Umsetzung sein, wird das momentan pragmatische Vorgehen an seine Grenzen stossen. Neben dem erforderlichen Ausbau des Programmmanagements fallen vor allem die Unsicherheiten in Bezug auf die Terminplanung und die Frage ins Gewicht, ob ausreichend Mittel vorhanden sind. Aufgrund der Unsicherheiten der EU hat das Programm in diesen Bereichen bis heute noch wenig fundierte Grundlagen erarbeitet. Es kann somit



heute nicht beurteilt werden, ob das Programm mit den verfügbaren Mitteln im gewünschten Zeitraum abgeschlossen werden kann.

Das BSV sollte daher die aktuelle Phase insbesondere dazu nutzen, um die für eine erfolgreiche Programmumsetzung im Bericht aufgezeigten, noch fehlenden Rahmenbedingungen und Instrumente zu erarbeiten. Parallel dazu sollte das Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB die in Aussicht gestellten Massnahmen zur Qualitätssicherung von IKT Schlüsselprojekten (Bsp. Hermes 5-Szenario für IKT Schlüsselprojekte) fertig stellen.

Trotz der aktuellen unkritischen Situation im Programm SNAP-EESSI sind im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen folgende Punkte anzugehen:

- Die rechtliche Situation in der Schweiz für den von der EU geforderten Datenaustausch ist noch nicht abschliessend geklärt.
- Ob das BSV die Kompetenz hat, schweizweite Lösungen zu implementieren, ist nicht geregelt. Es ist möglich, dass sich Erfolgsfaktoren für das Programm ausserhalb von dessen Einflussbereich befinden.
- Der Programmumfang ist nicht abschliessend definiert und es bestehen Unsicherheiten bezüglich der durch SNAP-EESSI zu erbringenden und zu finanzierenden Leistungen. Je nach Abgrenzung können wesentliche Kosten – wie bereits im Falle von PENSION – ausserhalb des Programms anfallen.
- Das BSV geht u.a. aufgrund der Verzögerungen bei der EU von Mehrkosten aus. Da der Programmumfang noch offen ist und kein fundiertes Gesamtbudget besteht, stellt sich die Frage der Verlässlichkeit dieser Einschätzung.
- Für die beiden Projekte PENSION und ALPS wird ein qualitativer, nationaler Nutzen ausgewiesen. Entsprechende Business Cases wurden jedoch nicht berechnet.
- Die IKT-Wachstumsmittel wurden nicht wie vorgeschrieben als Verpflichtungskredit beantragt und der Verwendungszweck wurde aufgrund der damals nur spärlich vorliegenden Informationen wenig konkret beschrieben. Damit fehlt die Basis für den Nachweis, dass die bisherigen Investitionen für die Verbesserungen der Prozesse in der Schweiz zulasten des IKT-Wachstumskredits rechtmässig erfolgten. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern GS-EDI weist darauf hin, dass in Absprache mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV auf eine nachträgliche Beantragung eines Verpflichtungskredits verzichtet wird, da dies keinen Mehrwert bringen würde. Zudem sei das Parlament mit den Begründungen und der Zusatzdokumentation über den Stand von SNAP-EESSI orientiert worden.
- Die Gesamtterminplanung des BSV zeigt, dass SNAP-EESSI nach Bekanntwerden des Einführungstermins der EU termingerecht in Betrieb genommen werden kann. Diese Planung ist jedoch noch nicht mit allen Beteiligten abgestimmt. Die für die Umsetzung erforderliche Verbindlichkeit sollte daher rechtzeitig geschaffen werden.
- Für die bisherigen Beschaffungen bestand keine Planung, was letztlich zu einem schrittweisen Vorgehen geführt hat, mit dem Resultat, dass beschaffungsrechtliche Vorgaben und wirtschaftliche Aspekte weitgehend unberücksichtigt blieben. Es geht dabei um ein Beschaffungsvolumen von 2,7 Millionen Franken mit einem Vertragspartner.

Audit du projet clé en matière de TIC: SNAP-EESSI

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

L'essentiel en bref

Se fondant sur les directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené durant les mois de novembre et décembre 2013 un audit portant sur le projet SNAP-EESSI (Swiss National Action Plan for EESSI; plan d'action national suisse pour l'introduction d'EESSI). Il s'agissait d'évaluer l'état d'avancement du projet et les risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs. L'audit repose sur l'étude de la documentation du projet et sur des entretiens.

EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) est un des projets lancés par l'Union européenne (UE). Il a pour objet le remplacement de l'actuel système d'échanges d'informations entre les institutions d'assurance sociales européennes, qui est basé sur des documents papier, par un système électronique. La Suisse participe au projet EESSI dans le cadre de l'accord de 1999 sur la libre circulation des personnes.

Conditions-cadres difficiles pour la mise en œuvre en Suisse

Initialement, l'UE avait planifié la mise en service d'EESSI pour l'été 2012. Cependant le calendrier a dû être adapté en raison de divers problèmes, et l'introduction du système a été repoussée à 2014. Dans l'intervalle, ce nouveau délai a également été reporté à une date indéterminée.

En Suisse, la coordination de la mise en œuvre d'EESSI relève de la responsabilité de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). C'est pourquoi l'OFAS a lancé le programme SNAP-EESSI et a obtenu, pour le financer, un crédit de croissance en matière de TIC de l'ordre de 10,63 millions de francs. En l'absence de prescriptions de l'UE, l'OFAS a provisoirement renoncé à lancer d'autres projets de mise en œuvre, qui iraient au-delà des domaines «Affiliation» (projet ALPS) et «Rentés» (projet PENSION).

La mise en œuvre de projets tels que SNAP-EESSI à l'échelle de la Suisse est rendue difficile par le fait que l'environnement des TIC est décentralisé et très hétérogène dans le domaine des assurances sociales. C'est pourquoi SNAP-EESSI doit également produire des solutions qui ne remettent pas en question l'autonomie des domaines des assurances sociales. A l'heure actuelle, aucune consolidation de l'informatique des assurances sociales suisses n'est prévue. Selon le CDF, il est indispensable d'élaborer une stratégie informatique et de procéder à une standardisation au moins pour les secteurs des assurances sociales relevant de l'OFAS. L'efficacité serait ainsi augmentée, et les coûts réduits. Il conviendrait en outre de vérifier si des standardisations à l'échelle de la Suisse permettraient l'utilisation de synergies dans le cadre de projets futurs comme dans celui de l'exploitation actuelle.

Impression générale: la gestion du programme est suffisante dans la situation actuelle

Etant donné que des travaux ne sont en cours que dans les domaines «Affiliation» et «Rentés», le programme répond bien aux défis actuels. Cependant, si le programme devait être intégralement mis en œuvre, l'approche pragmatique actuelle atteindrait ses limites. Outre le nécessaire développement de la gestion du programme, entrent avant tout en ligne de compte les incertitudes concernant le calendrier et la question de la suffisance des ressources. En raison des incertitudes



au niveau de l'UE, le programme n'a à ce jour permis d'établir dans ces domaines que peu de bases solides. C'est la raison pour laquelle il est actuellement impossible de juger si le programme peut être réalisé dans les limites des ressources disponibles et durant la période impartie.

L'OFAS devrait donc profiter de la phase actuelle pour élaborer les conditions-cadres et les instruments dont le rapport a démontré qu'ils étaient nécessaires à une mise en œuvre réussie du programme, et qui font encore défaut. Dans le même temps, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) devrait achever de mettre en œuvre les mesures prévues afin d'assurer la qualité des projets clés en matière de TIC (par ex. scénario HERMES 5 pour les projets clés en matière de TIC).

Bien que la situation ne soit actuellement pas critique pour le programme SNAP-EESSI, il convient tout de même, eu égard aux défis à venir, de relever les points suivants:

- La situation juridique en Suisse concernant l'échange de données voulu par l'UE n'a pas encore été définitivement clarifiée.
- La question reste ouverte concernant la compétence de l'OFAS pour mettre en service des solutions à l'échelle de la Suisse. Il est possible que des facteurs de réussite pour le programme se situent en-dehors du domaine d'influence de l'office.
- Le volume du programme n'a pas été défini avec certitude et des incertitudes subsistent concernant les prestations qui devront être fournies et financées par le biais de SNAP-EESSI. En fonction des limites qui seront fixées pour le programme, il est possible que des coûts importants surviennent en-dehors de celui-ci, comme cela a déjà été le cas pour le projet PENSION.
- L'OFAS s'attend à des surcoûts dus aux retards de l'UE. Comme le volume du programme n'est pas encore connu et qu'aucun budget global n'a vraiment été établi, la question de la fiabilité de cette estimation se pose.
- Les projets PENSION et ALPS sont décrits comme présentant une utilité qualitative au niveau national. Les dossiers de décision correspondants n'ont pourtant pas été établis.
- Les crédits de croissance en matière de TIC n'ont pas été demandés en tant que crédit d'engagement conformément aux prescriptions. De plus, leur utilisation a été décrite de manière peu concrète en raison du manque d'informations à disposition à ce moment-là. Il manque ainsi les bases nécessaires pour apporter la preuve que les investissements effectués jusqu'ici à la charge du crédit de croissance en matière de TIC dans le but d'améliorer les processus en Suisse, l'ont été en toute légalité. Le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur indique qu'après concertation avec l'Administration fédérale des finances il renonce à demander un crédit d'engagement a posteriori, car cela n'apporterait aucune plus-value. Selon lui, le Parlement a en outre été informé de l'état du projet SNAP-EESSI au travers des exposés des motifs et de la documentation complémentaire.
- Le calendrier général de l'OFAS montre que le programme SNAP-EESSI pourra être mis en exploitation dans les délais après que le calendrier d'introduction du programme de l'UE aura été publié. Pourtant cette planification n'a pas encore été coordonnée avec toutes les parties. C'est pourquoi l'engagement nécessaire à la mise en œuvre a dû être créé à temps.



- En raison de l'absence de planification pour les acquisitions effectuées jusqu'ici, il a finalement fallu procéder par étapes, et les prescriptions sur les marchés publics ainsi que les aspects économiques n'ont pas du tout été respectés. Le volume des acquisitions effectuées avec un partenaire contractuel s'élève ainsi à 2,7 millions de francs.

Texte original en allemand



Verifica del progetto chiave TIC SNAP-EESSI **Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)**

L'essenziale in breve

Sulla base delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti i progetti chiave TIC, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato nel periodo tra novembre e dicembre 2013 il programma «Swiss National Action Plan for EESSI» (SNAP-EESSI). L'obiettivo della verifica era valutare lo stato del programma e i rischi in relazione al raggiungimento degli obiettivi. La verifica è stata effettuata in base allo studio della documentazione del progetto e a interviste.

«Electronic Exchange of Social Security Information» (EESSI) è un progetto avviato dall'Unione europea (UE) che ha l'obiettivo di eseguire in futuro per via elettronica lo scambio di informazioni concernenti le assicurazioni sociali basato attualmente su documenti cartacei. La Svizzera partecipa al progetto EESSI in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999.

Condizioni quadro difficili per l'attuazione in Svizzera

Inizialmente l'UE aveva previsto la messa in esercizio di EESSI per l'estate 2012. A causa di diversi problemi l'introduzione del progetto è stata spostata al 2014. Nel frattempo anche questo termine è stato rinviato a tempo indeterminato.

In Svizzera, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha assunto la responsabilità di coordinare l'attuazione di EESSI. In tale contesto ha avviato il programma SNAP-EESSI e ottenuto, per il relativo finanziamento, un credito di sviluppo TIC di 10,63 milioni di franchi. A seguito delle mancanti direttive dell'UE, l'UFAS ha rinunciato per ora all'avvio di altri progetti di attuazione, fatti salvi i progetti nei settori «Assoggettamento» (progetto ALPS) e «Rendite» (progetto PENSION).

Poiché nell'ambito delle assicurazioni sociali il contesto TIC è decentralizzato e molto eterogeneo, l'attuazione di progetti nazionali come SNAP-EESSI risulta di principio difficile. Pertanto, anche il programma SNAP-EESSI deve elaborare soluzioni che non mettano in discussione l'autonomia dei settori dell'assicurazione sociale. Al momento non è previsto un consolidamento dell'IT nel settore dell'assicurazione sociale svizzera. Secondo il CDF è necessario, almeno per i rami delle assicurazioni sociali sottoposti all'UFAS, elaborare una strategia IT e provvedere una standardizzazione con l'obiettivo di aumentare l'efficienza e di ridurre i costi. Inoltre, occorrerebbe esaminare se attraverso standardizzazioni a livello nazionale fosse possibile sfruttare le sinergie anche per futuri progetti e per l'attuale esercizio.

Quadro generale: la gestione del programma è sufficiente per la situazione attuale

Tenuto conto che sono in corso progetti unicamente nei due settori «Assoggettamento» e «Rendite», il programma è in grado di far fronte alle sfide del momento. Se invece dovesse essere in fase di attuazione l'intero programma, l'attuale modo di procedere pragmatico potrebbe raggiungere i propri limiti. Oltre al necessario ampliamento della gestione del programma, gravano sulla sua attuazione soprattutto le incertezze in relazione alla pianificazione delle scadenze e la questione della disponibilità di fondi sufficienti. A seguito delle incertezze dell'UE, il programma ha elaborato finora solo poche basi solide in questi ambiti. Di conseguenza, attualmente non è possibile valutare se con i mezzi disponibili il programma potrà essere concluso nel periodo auspicato.

Per un'attuazione di successo del programma, l'UFAS dovrebbe dunque sfruttare la fase attuale per elaborare in particolare le condizioni quadro e gli strumenti ancora mancanti, illustrati nel rapporto. Nel contempo, l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) dovrebbe approntare le previste misure per la garanzia della qualità di progetti chiave TIC (ad es. il metodo HERMES 5 per progetti chiave TIC).

Nonostante la situazione attuale favorevole del programma SNAP-EESSI, in vista delle future sfide occorre confrontarsi con le seguenti questioni:

- la situazione giuridica in Svizzera per lo scambio di dati richiesto dall'UE non è ancora stata chiarita in modo esaustivo;
- la competenza dell'UFAS concernente l'implementazione di soluzioni per l'intero territorio svizzero non è regolamentata. È possibile che alcuni fattori di successo per il programma si collochino al di fuori della sua sfera d'influenza;
- l'entità del programma non è definita in modo esaustivo e sussistono incertezze in merito alle prestazioni da fornire e da finanziarie tramite SNAP-EESSI. A seconda della delimitazione possono risultare notevoli costi al di fuori del programma, come già nel caso del progetto PENSION;
- l'UFAS prevede costi supplementari in particolare a causa dei ritardi dell'UE. Poiché l'entità del programma non è ancora stabilita e non esiste alcun preventivo globale sicuro, occorre chiedersi se questa stima sia affidabile;
- per entrambi i progetti PENSION e ALPS viene dimostrata un'utilità sul piano qualitativo e nazionale. Tuttavia non sono stati calcolati i rispettivi business case;
- i mezzi destinati allo sviluppo TIC non sono stati chiesti sotto forma di credito d'impegno come prescritto e lo scopo di utilizzazione è stato illustrato in modo poco concreto a causa delle informazioni scarse allora disponibili. Manca pertanto la prova che gli investimenti eseguiti finora per migliorare i processi in Svizzera siano stati effettuati correttamente mediante il credito di sviluppo TIC. La Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno fa notare che d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze, si rinuncia a una richiesta successiva di un credito d'impegno, poiché non genererebbe alcun valore aggiunto. Inoltre, il Parlamento sarebbe stato informato con le motivazioni e la documentazione complementare sullo stato d'attuazione di SNAP-EESSI;
- la pianificazione globale delle scadenze dell'UFAS evidenzia che, non appena l'UE renderà noto il termine d'introduzione, SNAP-EESSI potrà essere messo in esercizio nel rispetto delle scadenze. Tuttavia, questa pianificazione non è ancora stata concordata con tutti gli interessati. Gli impegni necessari all'attuazione del programma devono dunque essere concordati per tempo;
- per gli acquisti eseguiti finora non esisteva alcuna pianificazione. Ciò ha infine comportato una procedura a tappe che ha provocato l'inadempienza di direttive legali in materia di acquisti pubblici e di aspetti economici. Il volume di acquisti in questione ammonta a 2,7 milioni di franchi con un partner contrattuale.

Testo originale in tedesco



Audit of the key ICT project SNAP-EESSI Federal Social Insurance Office (FSIO)

Key facts

In accordance with the Federal Council's directives for key ICT projects, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the programme Swiss National Action Plan for EESSI (SNAP-EESSI) from November to December 2013. The audit's aim was to assess the programme status and risks with regard to the achievement of targets. The audit is based on the study of the project documentation and interviews.

EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) is a project created by the European Union, the aim of which is to ensure that the EU-wide exchange of social security information, which is currently paper-based, is performed electronically in the future. Switzerland participates in EESSI in accordance with the Agreement on the Free Movement of Persons, which dates from 1999.

Difficult framework conditions for implementation in Switzerland

The EU had originally planned the launch of EESSI for summer 2012. Due to various problems, the launch date was then changed to 2014. The date has since been postponed indefinitely.

In Switzerland, the Federal Social Insurance Office (FSIO) assumed responsibility for coordinating the implementation of EESSI. Therefore, the FSIO created the programme SNAP-EESSI and secured funding of CHF 10.63 million through an ICT growth loan. Due to the lack of specifications on the part of the EU, the FSIO has refrained from initiating further implementation projects for the time being, except in the areas of "subordination" (ALPS project) and "pensions" (PENSION project).

The fact that the ICT environment in the area of social insurance is decentralised and very diverse makes the implementation of nationwide projects such as SNAP-EESSI inherently difficult. This also means that SNAP-EESSI has to pursue solutions that do not undermine the autonomy of social insurance areas. There are currently no plans to consolidate IT in the Swiss social insurance system. The SFAO believes that an IT strategy needs to be drawn up, at least for the social insurance branches under the FSIO, and standardisation should be pursued with the aim of increasing efficiency and reducing costs. Furthermore, an analysis should be carried out on whether nationwide standardisation would also result in synergies that could be used for future projects and current operations.

Overall impression: programme management is adequate for current situation

Given the fact that project work is under way in the areas of "subordination" and "pensions" only, the programme is able to cope well with the current challenges. However, should the programme reach full implementation, the current pragmatic approach would be stretched to the limit. Together with the necessary expansion of the programme management, the uncertainty regarding scheduling and the question of whether sufficient funding is available are considerable factors. Given the EU's uncertainty, the programme has only laid weak foundations in these areas to date. For this reason, it is not possible at the moment to assess whether the programme can be completed with the available resources in the desired time frame.

The FSIO should therefore use the current stage in particular to develop the framework conditions and instruments that are not yet in place but that are identified in the report as necessary for successful programme implementation. Parallel to this, the Federal IT Steering Unit (FITSU) should complete the anticipated measures for assuring the quality of key ICT projects (e.g. HERMES 5 scenario for key ICT projects).

Despite the current uncritical situation with the SNAP-EESSI programme, the following points need to be addressed given the future challenges:

- The legal situation in Switzerland for the exchange of information required by the EU has not yet been fully clarified.
- It is not clear if the FSIO has the authority to implement nationwide solutions. It is possible that success factors for the programme lie outside its sphere of influence.
- The scope of the programme has not been conclusively defined and there is uncertainty concerning the work to be carried out and funded by SNAP-EESSI. Depending on the scope, significant costs (as in the case of PENSION) could be incurred outside the programme.
- The FSIO assumes there will be additional costs, particularly as a result of the EU's delays. As the scope of the programme has not been finalised and there is no well-founded overall budget, the accuracy of this opinion is questionable.
- A qualitative, national benefit has been identified for both the PENSION and ALPS projects. However, business cases illustrating this were not included.
- The ICT growth loan was not applied for as a guarantee credit as prescribed and its intended purpose was not described in detail because of the scarce information available at that time. This means that there is no basis for proving that existing investments for improving the process in Switzerland were charged to the ICT growth loan in accordance with the specifications. The General Secretariat of the Federal Department of Home Affairs (GS-FDHA) has stated that, as agreed with the Federal Finance Administration, a guarantee credit will not be applied for retroactively as this would create no added value. In addition, parliament has been informed of the status of the SNAP-EESSI programme and been given reasons and additional documentation.
- The FSIO's overall scheduling shows that SNAP-EESSI can be launched on time following the announcement of the EU's introduction date. However, this schedule has not yet been coordinated with all of the parties involved. The commitment needed for implementing this programme should therefore be secured in good time.
- There was no plan for the procurement carried out to date, which ultimately led to a step-by-step approach, with the result that procurement regulations and economic aspects were left aside to a large extent. The sum in question for this procurement is CHF 2.7 million with one contracting party.

Original text in German



Generelle Stellungnahme des BSV zur Prüfung:

Das BSV hat aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen aus eigener Initiative beantragt, dass das Programm SNAP-EESSI als IKT-Schlüsselprojekt von der EFK geprüft wird.

Zum Zeitpunkt der Beantragung des IKT-Wachstumscredits bestand aufgrund des damaligen, ambitionierten Zeitplans der EU (Einführung EESSI innerhalb von 24 Monaten) erheblicher Zeitdruck.

Die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen CH-EU (verzögerte Übernahme des EU-Rechtsbestands, Abhängigkeit von der Planung der EU, Unsicherheiten betreffend die Geltungsdauer des Abkommens) stellen eine erhebliche Herausforderung dar für eine längerfristige systematische Planung der Termine, Kosten, Finanzierung und Vergaben.

Die heterogene Organisation der schweizerischen Sozialversicherungen erschwert zudem die Anbindung an einen elektronischen europäischen Datenaustausch. Das BSV hat sich deshalb für ein pragmatisches und ressourcenschonendes Vorgehen entschieden.

Die Anbindung an EESSI soll zunächst durch die punktuelle Modernisierung von Abläufen im schweizerischen Sozialversicherungssystem vorbereitet werden, welche der Schweiz unabhängig von der Realisierung des elektronischen Datenaustauschs auf Ebene der EU einen Nutzen bringen und einen sinnvollen Beitrag zu E-Government darstellen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	15
1.1	Ausgangslage	15
1.2	Prüfungsziel und -fragen	15
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	15
2	Auslöser / Programmziele	16
2.1	EESSI, ein Gesamtsystem der EU Kommission, erleidet Verzögerungen	16
2.2	Von Brüssel angekündigte Software	17
2.3	Anforderungen an die Umsetzung in der Schweiz	17
3	Strategische Ausrichtung	18
3.1	Föderalistische Struktur erschwert die Lösung	18
3.2	Offene Fragen zur Abgrenzung des Programms	18
3.3	Die schweizweite Standardisierung der Prozesse und der IKT des Sozialversicherungswesens ist nicht Bestandteil von SNAP-EESSI	20
4	Rahmenbedingungen	22
4.1	Es ist nicht abschliessend geklärt, ob ausreichende rechtliche Grundlagen zur Umsetzung der mit SNAP-EESSI erarbeiteten Lösungen bestehen	22
4.2	Ein Portfoliomanagement fehlt im BSV	23
4.3	Flankierende Massnahmen seitens ISB zur Qualitätssteigerung von IKT-Schlüsselprojekten sind noch nicht alle bereitgestellt	23
5	Organisation des Programm-Managements	24
5.1	Die Aufbauorganisation und die Kompetenzen müssen überarbeitet werden	24
5.2	Programm- und Projektleitungen verursacht bisher den Hauptkostenblock	26
5.3	Massnahmen zur Qualitätssteigerung bei der Führung von IKT-Schlüsselprojekten wurden ergriffen	26
6	Business Case und Lösungsvarianten	29
6.1	Wirtschaftlichkeit von PENSION und ALPS nicht nachgewiesen	29
6.2	Wirtschaftlichkeit in den weiteren EESSI-Bereichen offen	29
7	Planung und Termine	31
7.1	Programmplanung nur mit Blick auf aktuelle EU-Situation angemessen	31
7.2	Unkritische Terminsituation in den Projekten PENSION und ALPS	32
8	Finanzielle Führung	32
8.1	Der Antrag für die Finanzierung aus dem IKT Wachstumskredit basierte auf einer ersten groben Schätzung	32



8.2	Die Finanzierung ist noch abschliessend zu klären	33
8.3	Das Controlling muss verstärkt werden	35
9	Beschaffungen und Lieferantenverträge	36
9.1	Eine Beschaffungsplanung fehlt und die Vorgaben aus BöB/VöB wurden nur teilweise eingehalten	36
9.2	Die Genehmigungen der Vergabeanträge ist nicht klar geregelt, die Durchsetzungsfähigkeit der Verträge kann gesteigert werden	38
10	Schlussbesprechung	38
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK		39
Anhang 2: Programmsituation		40

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates¹ prüft die Eidg. Finanzkontrolle EFK IKT-Schlüsselprojekte des Bundes. Ein IKT-Schlüsselprojekt ist ein Projekt oder Programm, das wegen seines Ressourcenbedarfs, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen oder Risiken einer verstärkten übergeordneten Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle bedarf.

Die Bestimmung der IKT-Schlüsselprojekte ist Gegenstand eines jährlichen Beschlusses des Bundesrats und wird nicht von der EFK geprüft. Die EFK führt die Prüfungen im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes durch. Die Verantwortung für die Steuerung, Führung und Kontrolle der IKT-Schlüsselprojekte bleibt unverändert bei der entsprechenden Verwaltungseinheit (Projektverantwortliche und übergeordnete Linie).

Das Programm SNAP-EESSI (Swiss National Action Plan für EESSI) wurde im Jahr 2013 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert. Die EFK prüfte dieses Programm im Zeitraum vom November bis Dezember 2013. Aufgrund der Grösse und Komplexität des Vorhabens wird es als Programm geführt, das in einzelne Projekte unterteilt ist.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist es, den Programmstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Dabei stehen folgenden Fragen im Vordergrund:

- Sind die Rahmenbedingungen geeignet, die Durchführung und Einbettung der Programmziele zu unterstützen und sicherzustellen?
- Ist das Programmmanagement (Organisation, Steuerung) geeignet, um die gesetzten Ziele erreichen zu können?
- Können Abweichungen zu den gesetzten Zielen rechtzeitig erkannt und durch Massnahmen abgefangen werden (Controlling, Überwachung)?
- Werden die Ressourcen (Finanzen) wirtschaftlich und effizient eingesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Oliver Sifrig (Leitung), Roland Bosshard und Frank Ihle durchgeführt. Zur Erfüllung des Prüfauftrags wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen aus allen Stufen der Programm- und Projektorganisation geführt, ergänzt durch eine kritische Beurteilung der Projektdokumentation.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte uneingeschränkten Zugriff auf sämtliche beim Bundesamt für Sozialversicherungen BSV vorhandenen Programm- und Projektunterlagen.

¹ Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013



2 Auslöser / Programmziele

2.1 EESSI, ein Gesamtsystem der EU Kommission, erleidet Verzögerungen

Innerhalb der EU herrscht die Personenfreizügigkeit. Bürger der Mitgliedstaaten können sich in allen Staaten der EU niederlassen, arbeiten und gegebenenfalls ihre Sozialversicherungsansprüche geltend machen.

Durch das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (am 1. Juni 2002 in Kraft getreten) gelten die entsprechenden Bestimmungen auch für die Schweiz. Seit 2002 koordiniert die Schweiz ihr Sozialversicherungssystem mit den EU-Mitgliedsstaaten. Mit der Zustimmung zur 3. Aktualisierung des Anhangs II des Freizügigkeitsabkommens wendet die Schweiz seit 1. April 2012 die EG-Verordnung 883/2004 sowie deren Durchführungsverordnung 987/2009 an. Dadurch ist auch die Schweiz zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten mit der EU verpflichtet, dem sogenannten Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI).

Mit EESSI soll der bestehende Datenaustausch, der derzeit mit rund 60 Papierformularen abgewickelt wird, künftig elektronisch erfolgen. Die EU wird zu diesem Zweck eine Software zur Verfügung stellen, an welche sich die teilnehmenden Staaten ankoppeln müssen. Eventuell fallen dabei Lizenzkosten an.

Von EESSI sind in der Schweiz 6 Sozialversicherungszweige betroffen: Unterstellungen², Renten (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung), Krankenversicherungen, Familienzulagen, Arbeitsunfallversicherung und Arbeitslosenversicherung. Das BSV hat auf Bundesebene die Verantwortung für die Koordination der notwendigen Arbeiten übernommen und dazu das Programm Swiss National Access Plan (SNAP) for EESSI ins Leben gerufen. Das Programm SNAP-EESSI vertritt auch die Interessen der weiteren betroffenen Bundesämter resp. -stellen (BAG, Seco und Zentrale Ausgleichsstelle ZAS) in Brüssel.

Ursprünglich hatte die EU die Inbetriebnahme von EESSI auf das Jahr 2012 terminiert. Im Herbst 2011 wurde den teilnehmenden Staaten eine Beta Version der Software ausgeliefert und von diesen nach ersten Tests als nicht funktionstauglich verworfen. Aus diesem und weiteren Gründen ist der Termin für die Inbetriebnahme von EESSI seitdem ungewiss. Der letzte von der EU als verbindlich kommunizierte Termin, Mai 2014, wurde im Oktober 2013 widerrufen, weil noch immer keine Softwarelösung bereit stand und auch die von den Ländern zu programmierenden Schnittstellen noch nicht spezifiziert waren. Der neue Termin lautet «X + 2 Jahre»: Ab dem «Tag X», an dem Brüssel die definitive Version der Software ausliefern wird, haben die Länder bis zur Inbetriebnahme von EESSI noch 2 Jahre Zeit, um ihre individuellen Lösungen zu bauen und die Schnittstellen zu programmieren.

Aufgrund des aktuellen Status in der EU geht man in der Schweiz davon aus, dass der Start von EESSI («Tag X») sicher nicht vor Mitte 2015 erfolgen wird. Im Rahmen des Programms SNAP-EESSI wird die Schweiz die Aktivitäten der EU weiterhin beobachten und die notwendigen Schlussfolgerungen auf ihr Programm laufend ableiten.

² Nationale Zuständigkeit für Beiträge und Leistung

2.2 Von Brüssel angekündigte Software

Von Brüssel sind folgende Softwarelösungen angekündigt, die für alle Sozialversicherungsbranche resp. deren Geschäftsfälle eingesetzt werden können:

- WEBIC (Web Interface for Clerks): Mit WEBIC stellt die EU den Mitgliedstaaten eine Webapplikation zur Verfügung, mit welcher der Anwender direkt die Daten in EESSI erfassen kann.
- ICD5-Schnittstelle: Die ICD5-Schnittstelle erlaubt es den datenbearbeitenden Organisationen Stammdaten aus ihren Fachapplikationen in die elektronischen Formulare der Webapplikation zu übernehmen. So kann die Datenerfassung zumindest teilweise automatisiert werden. Die restlichen Daten werden dann über WEBIC ergänzt.
- ICD3-Schnittstelle: Diese Schnittstelle ermöglicht die direkte Anbindung von Fachapplikationen der bearbeitenden Organisation an EESSI. Damit kann der Sachbearbeiter in seiner vertrauten Umgebung (mit seiner Fachapplikation) arbeiten. Die Fachapplikation übernimmt den Datenaustausch mit dem National Access Point über die ICD3-Schnittstelle.

2.3 Anforderungen an die Umsetzung in der Schweiz

Zur Durchführung der Abkommen muss die Schweiz einerseits die Anbindung an die europäische Drehscheibe und andererseits die nationalen Anbindungen aufbauen, welche sämtliche schweizer Partner des Sozialversicherungswesens berücksichtigt. Es geht dabei um mehr als 2000 Institutionen.

Für die betroffenen Sozialversicherungsbranche wurde vom Programm SNAP-EESSI in Vorstudien geprüft, ob die von der EU zur Verfügung gestellten Lösungen zum Einsatz kommen sollten (WEBIC und ICD-Schnittstellen) oder ob die Ziele mit anderen Lösungsansätzen besser erreicht werden könnten. Als Ergebnis zeigte sich, dass die von der EU angekündigte Webapplikation (WEBIC) den Nachteil hat, dass nur der Versand und Empfang der Formulare elektronisch erfolgen würde, die Daten jedoch nach wie vor manuell in WEBIC erfasst werden müssen. Damit erhöht sich der bisherige Aufwand für den Datenaustausch. Im Rahmen von SNAP-EESSI sollen deshalb pro Sozialversicherungsbranche Lösungen erarbeitet werden, welche möglichst weitgehend auf der von der EU zur Verfügung gestellten Software basieren, aber den schweizerinternen Datenaustausch konsolidieren und vereinfachen.



3 Strategische Ausrichtung

3.1 Föderalistische Struktur erschwert die Lösung

Die Informatik in den Sozialversicherungsbereichen der Schweiz ist dezentral organisiert. Die «IT des Sozialversicherungswesens Schweiz» existiert nicht. Es handelt sich um historisch gewachsene, durch den Föderalismus geprägte Strukturen (Prozesse, Systeme, Träger). Zusammengehalten wird das ganze «System» mittels fachlichen und technischen Weisungen des BSV, BAG und Seco.

Eine im Vorfeld von SNAP-EESSI in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zeigt die ausgesprochene Heterogenität des Sozialversicherungswesens der Schweiz auf und kam zum Schluss, dass dieser Umstand die Umsetzung einer gemeinsamen «Strategie» von EESSI in der Schweiz erschwert.

Aufgrund dieser Ausgangslage haben die Programmverantwortlichen ein individuelles Vorgehen pro Sozialversicherungszweig gewählt, wobei - in enger Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern - möglichst standardisierte Lösungen angestrebt werden. In der Umsetzung bedeutet dies, dass im Rahmen des Programms Systeme zur Verfügung gestellt werden sollen, aus denen die Daten für EESSI-Meldungen generiert werden. Auf der Seite der Sozialversicherungsträger bedeutet dies, dass eine manuelle oder automatisierte Anbindung an die zur Verfügung gestellte Applikation zu erfolgen hat.

3.2 Offene Fragen zur Abgrenzung des Programms

Die durch die EU verursachte Planungsunsicherheit gebietet ein Vorgehen, welches erlaubt, für EESSI rechtzeitig bereit zu sein ohne Investitionen zu tätigen, die gegebenenfalls später keinen Nutzen bringen, beispielsweise weil sie mit den noch ausstehenden Vorgaben der EU nicht kompatibel sind.

Für die Bereiche Krankheit, Unfall und Familienzulagen wurde aus diesen Gründen nach den jeweiligen Vorstudien beschlossen, keine Umsetzungsprojekte zu starten bis konkrete Angaben der EU vorliegen. Es bestehen deshalb heute keine konkreten Vorstellungen, welche Rolle das Programm bei der Realisierung von EESSI in diesen Sozialversicherungszweigen übernehmen soll, welche Leistungen im Rahmen des Programms erbracht werden und wie die Finanzierung gestaltet werden soll. Das wiederum hat zur Folge, dass sich das Programm heute nicht klar abgrenzen lässt und eine verlässliche Gesamtplanung schwierig wird.

Bei den Unterstellungen und den Renten entschied sich das Programm SNAP-EESSI für ein anderes Vorgehen. Es wurde beschlossen, die Projekte PENSION (Austausch von Rentendaten) und ALPS (Applicable Legislation Portal Switzerland) trotz Unklarheit über die endgültige Ausprägung von EESSI umzusetzen, weil hier auch ohne EESSI ein Nutzen für die Schweiz zu erwarten ist. Zudem erhofft man sich mit den beiden Projekten wichtige Erfahrungen für das Programm im Sinne von Vorarbeiten zu gewinnen. Wie in nachstehender Tabelle verdeutlicht, bestehen bei diesen beiden Projekten verschiedene Finanzierungsansätze und Einflussnahmen des Programms auf die technische Lösung.

	Finanzierung	Einflussnahme auf Lösungsansatz
ALPS	Die mit ALPS entwickelte Lösung wird vollständig durch das Programm finanziert	Programm nimmt einen wesentlichen Einfluss auf die Definition und Realisierung der Lösung.
PENSION	Die mit PENSION entwickelte Lösung wird vollständig durch die ZAS finanziert. Der geschätzte Realisierungsaufwand von 2 Millionen Franken ist nicht Bestandteil des Programmbudgets.	Programm übt eher eine koordinierende Rolle aus, während der Lead für die Definition und Realisierung der Lösung bei der ZAS liegt.

Das Bild kann noch durch die Situation beim Projekt des Seco für den Bereich Arbeitslosenversicherung abgerundet werden, wo bisher sowohl die Finanzierung als auch Vorbereitungs Schritte für die spätere Anbindung an EESSI losgelöst vom Programm erfolgen.

Beurteilung

Die EFK begrüsst, dass das BSV durch das Programm SNAP-EESSI isolierte Projekte der Sozialversicherungsträger verhindern will und Vorhaben anstrebt, die die Bedürfnisse der jeweiligen Sozialversicherungszweige bündeln und daher zu einer möglichst einheitlichen technischen Lösungen führen sollen.

Mit den laufenden Umsetzungsprojekten wurden Präjudizen geschaffen, was die Beteiligung des Programms an der Entwicklung, Realisierung und Finanzierung der Lösungen betrifft. Aufgrund der heute vorkommenden drei gänzlich unterschiedlichen Ansätze besteht das Risiko von nicht erfüllbaren Erwartungen aus den noch nicht in Angriff genommenen Sozialversicherungszweigen. Um diesen zuvorzukommen, besteht aus Sicht der EFK ein grundsätzlicher Klärungsbedarf. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass je nach Definition der Rolle des Programms und Finanzierungsgrenzen der Einfluss auf die Zweckmässigkeit und Dimensionierung der für die jeweiligen Sozialversicherungszweige entwickelten Lösungen unterschiedlich ausfallen wird.

Auch wenn für die meisten EESSI-Bereiche die Angaben der EU noch fehlen, um konkrete Variantenentscheide treffen zu können, sollte SNAP-EESSI aus Sicht der EFK versuchen, den Programmumfang aufgrund der heutigen Faktenlage abzustecken. Damit soll erreicht werden, dass gegenüber den Beteiligten eine klare Haltung des Programms bezüglich Mitwirkung und -finanzierung kommuniziert werden kann. Dies ist auch erforderlich für die Definition des Verwendungszwecks der IKT-Wachstumsmittel und die Beurteilung, ob die verfügbaren Mittel ausreichen (siehe Kapitel 8.2).

Empfehlung 1 (Priorität 1)

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.



Stellungnahme des BSV:

Das BSV wird versuchen, unter Berücksichtigung des aktuellen Wissensstands betreffend die Anforderungen der EU, die Beteiligung des Programms an den Lösungen, die Finanzierung des Programms sowie die Verwendung der IKT-Wachstumsmittel zu klären.

3.3 Die schweizweite Standardisierung der Prozesse und der IKT des Sozialversicherungswesens ist nicht Bestandteil von SNAP-EESSI

Die Herausforderung für das Programm SNAP-EESSI besteht darin, dass das Sozialversicherungssystem der Schweiz nicht (logisch) als Ganzes gesehen, definiert sowie verstanden wird und deshalb in Prozessen und IT-Systemen wenig standardisiert ist. Es besteht keine Dachorganisation für die Sozialversicherungen Schweiz, welche für die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie über alle Zweige der sozialen Sicherheit verantwortlich wäre. Indem jeder Sozialversicherungszweig entsprechend seiner individuellen Businessanforderungen die IT baut, die er benötigt, findet vielmehr eine Entkoppelung zwischen den einzelnen Zweigen statt.

Dem gegenüber steht die IKT-Strategie des Bundes 2012-2015, welche u.a. auch die gemeinsame Nutzung von Informationen über die Grenzen der Bundesverwaltung hinaus fördern will.

Beurteilung

Im Rahmen des Programms SNAP-EESSI werden Lösungen erarbeitet, welche die Autonomie der Sozialversicherungszweige in der Schweiz nicht in Frage stellen. Das BSV respektiert im Programm SNAP-EESSI die dezentrale Struktur und die gesetzlichen Vorgaben, auch im eigenen Aufsichtsbereich. Dies führt dazu, dass zusätzliche Lösungen in die bestehende, ohnehin sehr heterogene IT-Landschaft des Sozialversicherungswesens eingebettet werden.

Mit diesem Vorgehen wird der IKT-Strategie des Bundes nur teilweise entsprochen. Unter Berücksichtigung der politischen Relevanz sowie auch der Terminsituation beim Programmstart ist jedoch nachvollziehbar, dass die herausfordernde Aufgabe einer organisationsübergreifenden, über die Bundesverwaltung hinausgehenden Standardisierung nicht im Rahmen dieses Programms angegangen wird.

Ohne Zweifel wäre eine solche Standardisierung eine grundlegende Voraussetzung und eine wesentliche Erleichterung im Hinblick auf eine effiziente Umsetzung von Vorhaben wie SNAP-EESSI. Aufgrund der allgemeinen Tendenz zu eGov-Lösungen ist zu erwarten, dass die Entwicklung von organisationsübergreifender Zusammenarbeit und Informationsaustausch zu weiteren Vorhaben wie SNAP-EESSI führen wird.

Die Voraussetzungen für eine Standardisierung der Informatik im Aufsichtsbereich des BSV fehlen, nicht zuletzt wegen fehlender juristischer Grundlagen. Die zu diesem Zweck in der Informatikstrategie BSV 2012-2015 vorgesehenen Analysen wurden bis heute nicht erstellt. Somit bleibt unklar, wie sich das BSV als Regulierer in seinem Aufsichtsbereich positionieren will. Im Jahr 2014 soll eine Gesamtlandschaft (IT-Kartographie) erstellt werden, die aufzeigen soll, was in der Sozialversicherungsinformatik im Aufsichtsbereich des BSV in den letzten 10 Jahren entwickelt wurde, ohne dass das BSV aktiv / koordinierend eingegriffen hat.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, die Informatikstrategie fertigzustellen. Es ist auszuarbeiten, 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.

Stellungnahme des BSV:

Nach Vorliegen der IT-Kartographie in seinem Aufsichtsbereich wird das BSV prüfen, wo eine Standardisierung angegangen werden kann und welche gesetzlichen Anpassungen notwendig sind.

Zusätzlich wäre es aus Sicht der EFK sinnvoll, eine Machbarkeitsstudie für die schweizweite Standardisierung resp. Konsolidierung der IT im Sozialversicherungswesen zu initialisieren.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS EDI, den Nutzen einer über den Aufsichtsbereich des BSV hinausgehenden schweizweiten 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.

Stellungnahme des BSV und GS EDI:

Das GS EDI wird in Zusammenarbeit mit dem BSV und gestützt auf die Überlegungen zu Empfehlung 2 entscheiden, ob eine schweizweite Informatikstrategie über alle Sozialversicherungen erstellt werden kann und soll.



4 Rahmenbedingungen

4.1 Es ist nicht abschliessend geklärt, ob ausreichende rechtliche Grundlagen zur Umsetzung der mit SNAP-EESSI erarbeiteten Lösungen bestehen

Das BSV hat noch nicht abschliessend geklärt, ob die Rechtsgrundlagen zur Umsetzung der mit SNAP-EESSI erarbeiteten Lösungen gegeben sind. Einige juristische Aspekte müssen von Spezialisten vertieft abgeklärt werden. Eine verbindliche Aussage, ob die Rechtsgrundlagen ausreichen, ist derzeit noch nicht möglich.

Dem Aspekt Informationssicherheit und Datenschutz wird auf Ebene der Projekte PENSION und ALPS angemessen Rechnung getragen. Das BSV hat die Schutzbedarfsanalysen mit der notwendigen Sorgfalt erarbeitet und auch die Informationssicherheits- und Datenschutz-Konzepte darauf abgestimmt, jedoch konnten noch nicht alle juristischen Grundsatzfragen im Hinblick auf die Automatisierung der Papierworkflows abschliessend geklärt werden. Zudem ist unklar, wer für welche der mit den EESSI-Projekten bewirtschafteten Daten die Ownership und damit die Verantwortung für deren datenschutzgesetzkonforme Bearbeitung hat. Der Abklärungsbedarf wurde erkannt und es wurde eine Arbeitsgruppe «Legal» ins Leben gerufen, die sich mit der Fragestellung zu den gesetzlichen Grundlagen für den Austausch von branchenübergreifenden Informationen auseinandersetzt.

Ebenfalls Gegenstand dieser juristischen Abklärungen ist die Frage, inwieweit der Bund vertreten durch das BSV die Kompetenzen hat, die Mitwirkung inkl. finanzielle Beteiligung der Durchführungsstellen (z. B. Ausgleichskassen, IV-Stellen) vorzugeben und durchzusetzen. Sollten entsprechende Kompetenzen fehlen, könnte dies dazu führen, dass nicht alle Partner an der entwickelten Lösung partizipieren und damit die erhofften Ziele inkl. der Effizienzgewinne nicht realisiert werden können.

Beurteilung

Dadurch, dass die juristischen Abklärungen noch nicht vollständig abgeschlossen sind, besteht aus Sicht der EFK das Risiko, dass die mit PENSION und ALPS erarbeiteten Lösungen nicht wunschgemäss (nach dem Terminplan) und flächendeckend eingeführt werden können. Sollten Anpassungen der betreffenden (gesetzlichen) Grundlagen notwendig werden, dürfte dies 2-3 Jahre dauern und würde die rechtzeitige Inbetriebnahme von PENSION und ALPS gefährden und gegebenenfalls zu Mehrkosten führen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, die rechtlichen Abklärungen ohne weiteren Zeitverzug abzuschliessen. Es soll damit erreicht werden,

- *dass die Datenschutz-/Informationssicherheitsaspekte geklärt werden und die allenfalls notwendigen Gesetzesanpassungen termingerecht eingeleitet werden. Der Rechtsdienst des BSV sollte sich insbesondere mit dem Datenschutzbeauftragten 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).*

Stellungnahme des BSV:

Das BSV ist sich des zusätzlichen Abklärungsbedarfs bewusst und daran, die Empfehlungen umzusetzen, unter Beizug von universitären Rechtsgutachten zu spezifischen Fragen.

Aufgrund der Erfahrung bei SNAP-EESSI stellt sich die Frage, mit welchen Massnahmen bei ähnlich gelagerten Projekten die Durchsetzbarkeit zu Projektbeginn sichergestellt und die Übernahme der Koordinationsverantwortung ausreichend legitimiert werden kann. Um die Erfolgchancen solcher Vorhaben zu erhöhen, sollte künftig insbesondere die institutionelle Verankerung der Koordinationsverantwortung entsprechend ausgestaltet und gegebenenfalls sogar gesetzlich geregelt werden.

4.2 Ein Portfoliomanagement fehlt im BSV

Zurzeit erfolgen die Priorisierung und die Steuerung der Ressourcen im BSV nicht über ein institutionalisiertes (Projekt-) Portfoliomanagement. Seit 2013 kümmert sich eine Arbeitsgruppe um den Aufbau eines Portfolio-Managements, welches ab 2015 eine institutionalisierte Verbindung von Projekten und Ressourcenplanung/-steuerung (Personal und Finanzen) im BSV gewährleisten soll.

Die heute im Programm vollamtlich eingesetzten Ressourcen (zwei befristete Stellen bis 2015) können derzeit über den IKT-Wachstumskredit finanziert werden. Die partielle Mitarbeit von Vertretern der anderen Geschäftsbereiche des BSV erfolgt ad hoc. Sollten im Programm über die heutigen Bedürfnisse hinausgehende Ressourcen notwendig werden, müssen diese entweder intern, d.h. aus der Linienorganisation des BSV bereitgestellt oder extern beschafft werden. Aus Sicht der interviewten Programmbeteiligten dürfte die interne Ressourcenbereitstellung nicht ohne weiteres möglich sein.

Beurteilung

Gerade im Hinblick auf die wachsende Konkurrenz von grossen, ressourcenbindenden Projekten im BSV (wie die Altersvorsorge 2020) wird es für die Ressourcenausstattung im Programm SNAP-EESSI wichtig sein, dass eine systematisierte Verbindung von Projekten und Ressourcenplanung durch ein Portfolio-Management gewährleistet werden kann. Da das BSV ohnehin an diesem Thema arbeitet, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

4.3 Flankierende Massnahmen seitens ISB zur Qualitätssteigerung von IKT-Schlüsselprojekten sind noch nicht alle bereitgestellt

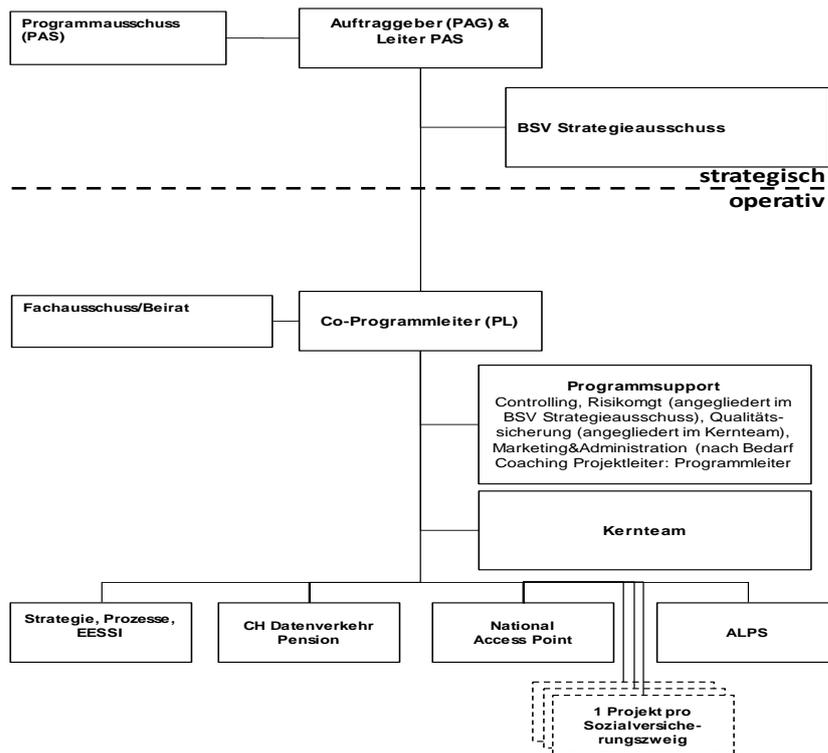
Im Antrag an den Bundesrat³ wurden speziellen Massnahmen definiert, die für IKT Schlüsselprojekte zur Anwendung kommen sollen. Unter anderem soll als Teil von Hermes 5 vom ISB für die IKT-Schlüsselprojekte ein spezielles Projektszenario bereitgestellt werden. Gemäss Auskunft des ISB wird das Hermes 5-Szenario wie auch die ebenfalls beschriebenen Vorgaben zum erweiterten IKT-Projektcontrolling sowie zum Controlling von IKT-Programmen erst im dritten Quartal 2014 resp. bis Ende 2014 definitiv verfügbar sein.

³ Antrag an den Bundesrat vom 19. März 2013, Kapitel 5

5 Organisation des Programm-Managements

5.1 Die Aufbauorganisation und die Kompetenzen müssen überarbeitet werden

Zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK war die nachfolgend dargestellte Programmorganisation implementiert.



Quelle: Projekthandbuch SNAP-EESSI, Version 2.4 vom 17.6.2013 (vereinfachte Darstellung EFK)

Eine allgemein geltende Zuständigkeitsordnung, die die Verantwortlichkeit für IKT-Projekte im BSV regelt, liegt nicht vor. Es gelten somit die Vorgaben in der «Regelung der Kompetenzen und Zuständigkeiten im BSV 2006» und des «Reglements Steuerung IKT BSV». In diesen Dokumenten wird das Projektgeschäft nicht oder nur zum Teil abgebildet. Konkret geht daraus einzig hervor, dass die Freigabe von Projekten durch die Amtsleitung zu genehmigen ist. Im Falle von SNAP-EESSI wurde der Vizedirektor als Auftraggeber bestimmt.

Zur Unterstützung in seinen Steuerungs- und Überwachungsaufgaben kann der Auftraggeber einerseits auf das Kernteam und andererseits auf den Strategieausschuss BSV zurückgreifen. Der Strategieausschuss wurde als Folge davon, dass SNAP-EESSI vom Bundesrat als Schlüsselprojekt bezeichnet wurde, im Mai 2013 ins Leben gerufen. Der unter dem Vorsitz des Auftraggebers agierende Strategieausschuss befasst sich standardmässig mit den Themen Risikomanagement, Planung und Ressourcen sowie Controlling/Finanzen. Zudem wird als Ergebnis aus dem Strategieausschuss regelmässig ein Bericht zuhanden der GL BSV erstellt.

Das Kernteam unterstützt den Auftraggeber und die Programmleiter in der operativen Steuerung. Das Kernteam ist zudem mit der Qualitätssicherung von Arbeitspaketen auf Stufe Programm be-

traut (die QS der Ergebnisse erfolgt aber primär in den Projekten). De facto hat sich das Kernteam als Taktgeber und Vorbereiter wichtiger Entscheidungen im Programm- und den Projekten etabliert.

Beurteilung

In der Bemühung um eine möglichst breit abgestützte Governance hat die Programmorganisation einen stark ausgebauten Stand erreicht. Um das Kernteam sind eine Reihe von Aufsichts-/Steuerungsgremien implementiert.

Die Vertretung der vom Programm betroffenen Geschäftsbereiche des BSV ist in erster Linie in den Projekten sichergestellt. Mit Ausnahme des Vertreters der IKT BSV fehlen auf Stufe Programm aus Sicht der EFK diejenigen Exponenten, die bereichsübergreifende Fragestellungen bearbeiten müssten (z. B. Recht). Diese Funktionen sind im aktuellen Organigramm unterbesetzt.

Gemäss Hermes 5 liegt die Entscheidungskompetenz beim Auftraggeber, der diese im Rahmen der Kompetenzordnung der Stammorganisation ausübt. Der Programmausschuss unterstützt den Auftraggeber und ist dazu mit einer Empfehlungskompetenz ausgestattet. Da die Amtsvorgaben wenig auf das Projektgeschäft ausgerichtet sind, müssten entsprechende Detailregelungen auf Stufe des Programms festgelegt werden. Im Programm SNAP-EESSI gibt es kein Dokument, welches die Entscheidungsprozesse und Verantwortungen (im Sinne einer DEBI-Liste⁴) schlüssig definiert. Es besteht damit das Risiko, dass Entscheidungen bei falschen Instanzen erwirkt werden.

Die aktive Rolle des Auftraggebers in den verschiedenen Gremien (vor allem im Kernteam) gewährleistet zwar, dass dieser gut über den Projektverlauf informiert ist, birgt aber auch die Gefahr, dass aufgrund der starken Einbindung in das operative Projektgeschäft die Distanz für kritische Beurteilungen und Entscheidungen nur bedingt gegeben ist. Da der Auftraggeber auch Teil des Kernteams ist, besteht zudem das Risiko, dass auf dieser Ebene Vorentscheidungen getroffen werden, die auf strategischer Ebene nicht mehr hinterfragt werden. Weil in den beiden Gremien gewisse Doppelbesetzungen bestehen, könnte die Gewaltentrennung nur ungenügend gegeben sein. Nach Ansicht der EFK macht der Programmausschuss von seiner Empfehlungskompetenz wenig Gebrauch und wird zu Abschluss und Freigaben von Phasen, Massnahmen aus dem Risikomanagement etc. selten beigezogen.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

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.

Stellungnahme des BSV:

Das BSV wird die Zuständigkeiten im Rahmen von Projekten detaillieren. Das Organigramm des Programms wird angepasst und die Gewaltentrennung verstärkt. Dem Auftraggeber werden neu auch ein Risikomanager und Qualitätssicherer direkt unterstellt.

⁴ Durchführung - Entscheidung - Beteiligung - Information



5.2 Programm- und Projektleitungen verursacht bisher den Hauptkostenblock

Die Programmleitung besteht aus zwei Co-Programmlern. Vertreten ist einerseits die Fachseite (intern besetzt) und andererseits die Technik/PM-Methodik (extern besetzt). Gemäss Programmhandbuch liegt die Verfügbarkeit der Programmleitung zwischen 150% und 180%, was rund 2 Vollzeitstellen entspricht. Hinzu kommt eine Vollzeitstelle für die Projektleitungen von ALPS und PENSION: Die beiden internen – quasi vollamtlich im Programm eingesetzten – Stellen können derzeit befristet bis 2015 über den IKT-Wachstumskredit finanziert werden. Von den bis Ende Oktober 2013 aufgelaufenen Istkosten von rund 3 Millionen Franken entfallen ungefähr 2,1 Millionen Franken auf Programm- und Projektleitungen (inkl. Lohnkosten BSV).

Trotz der aktuellen Unsicherheit bei der EU und der Tatsache, dass heute im Programm wenig läuft, hat sich das BSV entschieden, die externe Programmleitung auf reduziertem Niveau aufrecht zu erhalten und die damit verbundenen Kosten in Kauf zu nehmen. Die Begründung liegt in der Sicherung des Know-hows und der Reduktion des Risikos, dannzumal (d. h. zum Zeitpunkt der Einführung in der EU) nicht rechtzeitig bereit zu sein.

Beurteilung

Die Programmleitung ist gut aufgestellt. Die Fach- und Methodenkompetenzen der beiden Co-Programmler ergänzen sich und entsprechen kollektiv den Anforderungen der Aufgabe. Noch ist es dem BSV nicht gelungen, die starke Abhängigkeit, die über die letzten Jahre zur externen Co-Programmleitung aufgebaut wurde, zu reduzieren. Das BSV ist sich der Problematik durchaus bewusst und hat per zweite Jahreshälfte 2013 einen Informatiker für die Projektleitungen von ALPS und PENSION angestellt, welcher sich nunmehr – unterstützt durch den externen Co-Programmler – in die Materie einarbeitet. Die Entscheidung des BSV die externe Programmleitung zurzeit nicht vollständig zurückzufahren und für das Aufrechterhalten und den Transfer des Know-Hows einzusetzen, ist aus Sicht der EFK nachvollziehbar, sollte aber in regelmässigen Abständen überprüft werden.

5.3 Massnahmen zur Qualitätssteigerung bei der Führung von IKT-Schlüsselprojekten wurden ergriffen

Gemäss Weisungen des Bundesrates vom 27. März 2013 sind folgende Auflagen zur Stärkung von IKT-Schlüsselprojekten einzuhalten:

- Die mit dem Risikomanagement, der Qualitätssicherung oder dem Informatikcontrolling im IKT-Schlüsselprojekt beauftragten Personen sind im Rahmen der Projektorganisation direkt dem Auftraggeber zu unterstellen.
- Das erweiterte IKT-Projektcontrolling (PCOE) des ISB ist anzuwenden.
- Projektleitende müssen über die nötige Ausbildung (z. B. Zertifizierung) und Erfahrung zur Führung der IKT-Schlüsselprojekte verfügen.
- Risiken der IKT-Schlüsselprojekte, die wesentliche negative Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und die Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung haben, werden nach den Vorgaben des Risikomanagements des Bundes nach einheitlichen Regeln identifiziert, analysiert, bewertet, gemeldet und überwacht. Risikoeigner in IKT-Schlüsselprojekten ist die Projektauftraggeberin oder der Projektauftraggeber.

Organisatorische Unterstellung

Mit dem Strategieausschuss BSV und dem Kernteam erachtet das BSV die Einhaltung der auf die Programmorganisation bezogenen Vorgaben der Weisungen des Bundesrates grundsätzlich als umgesetzt.

Beurteilung

Obwohl gemäss Auffassung des BSV der direkte Zugang der mit dem Risikomanagement, Qualitätssicherung und Controlling betrauten Personen zum Auftraggeber de facto sichergestellt ist, entspricht diese Ausgestaltung nicht den Vorgaben in der Weisung des Bundesrates.

Controlling und Berichterstattung

Auf Ebene des Programms (alle 3 Monate) sowie auf der Ebene der einzelnen Projekte (jeden Monat) werden Statusberichte erstellt. Diese werden im Rahmen der entsprechenden Ausschusssitzung behandelt und protokolliert. Zusätzlich finden wöchentliche Kernteammeetings statt und die Geschäftsleitung des BSV wird regelmässig über den Strategieausschuss informiert.

Die PCO-Berichte werden nach den Vorgaben zweimal im Jahr aktualisiert. Das erweiterte IKT-Projektcontrolling (PCOE) wird jedoch im BSV nicht umgesetzt. Inhaltlich werden die Ziele des PCOE (d.h. eine vertiefte Sicht auf die terminliche und finanzielle Situation, sowie die textliche Erläuterung der Projektrisiken inkl. Massnahmen) nach Ansicht des BSV durch anderweitige Instrumente (insbesondere die Projektstatusberichte und die Berichte des BSV-Strategieausschusses) abgedeckt.

Beurteilung

Das erweiterte IKT-Projektcontrolling des ISB wird nicht angewendet. Dadurch fehlt eine institutionalisierte Aussensicht auf Programm und Projekte mit Blick auf Risiko, Ergebnisse, Ressourcen und Zeit.

Qualifikationen

Der Auftraggeber für SNAP-EESSI hat sich für den Hermes Kurs «HERMES 5 für Auftraggebende» vom kommenden Mai angemeldet. Der per zweite Jahreshälfte 2013 vom BSV für die Projektleitungen ALPS und PENSION angestellte Informatiker hat im Oktober 2010 die Prüfung «HERMES 5 Foundation» absolviert. Unterstützt durch den externen Co-Programmleiter wird er nunmehr in die Materie eingearbeitet.

Beurteilung

Im Programm SNAP-EESSI sind die Anforderungen gemäss Weisung Bundesrat ausser beim externen Programmleiter nicht bei allen involvierten Personen durchgängig erfüllt. Insbesondere fehlt zum Teil die erwartete Erfahrung. Dieses Defizit versucht das BSV in der heutigen Konstellation durch die flankierenden Massnahmen im Programm, d. h. durch die starke, externe Co-Programmleitung aufzufangen. Die Erfüllung der Anforderungen des Bundesrates ist dadurch von einer Schlüsselperson abhängig.

Risikomanagement

Das Risikomanagement erfolgt in den Einzelprojekten und wird auf Ebene des Programms aggregiert und gegebenenfalls ergänzt. Das Risikomanagement ist Standardtraktandum der Aufsichtsgremien und die wichtigsten Risiken werden in den Statusberichten rapportiert. Die EFK konnte feststellen, dass die Risiken auf allen Stufen erfasst und bearbeitet werden. Allerdings ist



die Risikobewertung zum Teil schwierig nachvollziehbar oder es ergeben sich Widersprüche zwischen der «Ampel-Farbe» und der textlichen Umschreibung der Risikoeinschätzung. Damit der Berichtsempfänger in seiner Aufgabe optimal unterstützt wird, sollten solche Ungereimtheiten vermieden werden.

Ausserdem fehlt aus Sicht EFK das Risiko, dass die Ausnahmegewilligung des A-IS für den Betrieb des Pilots des National Access Points nicht automatisch auf die definitive Lösung übergeht und unter Umständen neu beantragt werden muss. Eine entsprechende Erwähnung dieses Risikos sollte, sofern relevant, nach Ansicht der EFK noch im Risikomanagement aufgenommen werden.

Beurteilung

Die Risiken aus SNAP-EESSI werden über den Strategieausschuss BSV in die Geschäftsleitung rapportiert. Die Einbindung in den Berichtszyklus der Linienorganisation fehlt hingegen. Es ist deshalb nicht sichergestellt, dass relevante Risiken des Programms SNAP-EESSI systematisch und nach einheitlichen Vorgaben in das übergeordnete Risikomanagement BSV aufgenommen werden.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BSV, zur Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zur Führung von IKT-Schlüsselprojekten die folgenden Massnahmen umzusetzen:

- *QS & RM und Projektcontrolling sind dem Auftraggeber formell zu unterstellen.*
- *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.*

Stellungnahme des BSV:

QS, RM und Projektcontroller werden neu direkt dem Auftraggeber unterstellt. Das Risikomanagement wird ausgebaut und ein erweitertes Projektcontrolling umgesetzt.

6 Business Case und Lösungsvarianten

6.1 Wirtschaftlichkeit von PENSION und ALPS nicht nachgewiesen

Weil der Einsatz des WEBIC Client (Webinterface for Clerks, ohne irgendwelche automatisierten Schnittstellen) in den Bereichen Unterstellung und Renten zu einer erheblichen Erhöhung des administrativen Aufwands führen würde, werden mit den Projekten PENSION und ALPS Lösungen erarbeitet, die zuerst den schweizinternen Datenaustausch vereinfachen. Die Anbindung an EESSI soll anschliessend über die von der EU noch zu definierenden Schnittstellen erfolgen. Für die beiden Projekte wird ein nationaler Nutzen geltend gemacht, welcher jedoch weder bewertet und noch auf die Wirtschaftlichkeit hin untersucht wurde. Eine Überwälzung der Betriebskosten und/oder eine Beteiligung der nutzniessenden Sozialversicherungsträger resp. der privaten Unternehmungen an den Investitionskosten ist nicht vorgesehen.

Ob in den Initialisierungsphasen von ALPS und PENSION Alternativen beim Lösungsdesign untersucht wurden, konnte nicht beurteilt werden, allfällige Variantenstudien sind nicht belegt. Immerhin erfolgte bei PENSION eine dokumentierte Variantenwahl, dies jedoch erst, nachdem ein erster Lösungsansatz (sM-Client und der Sedex-Schnittstelle) als unbrauchbar verworfen werden musste.

6.2 Wirtschaftlichkeit in den weiteren EESSI-Bereichen offen

Für die beiden EESSI-Bereiche Sickness / Family Benefits wurden Vorstudien erstellt. Diese haben den Charakter einer groben Auslegeordnung. Sie enthalten zum Teil Varianten, diese sind aber nicht oder nur sehr vage bewertet und haben noch nicht den Charakter einer detaillierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Trotz den getätigten Vorarbeiten wird es in diesen EESSI-Bereichen unumgänglich sein, die Phase «Projektinitialisierung» vollständig zu durchlaufen. Dies ist aber eine Chance, Business Cases zu erstellen und Varianten zu erarbeiten und zu bewerten.

Beurteilung

Dass der alleinige Einsatz des WEBIC Client bei PENSION und ALPS zu Gunsten von Neuentwicklungen verworfen wurde, ist nachvollziehbar. Er würde den bereits heute hohen Administrationsaufwand noch weiter vergrössern, da dieser durch die elektronische Erfassung ergänzt und nicht ersetzt wird. Ein automatisierter Datenaustausch mit der EU setzt voraus, dass der Datenaustausch zwischen Ausgleichskassen und Zweigstellen von Papier auf elektronische Schnittstellen umgestellt wird.

Da sich mit PENSION und ALPS der Administrationsaufwand in der Schweiz reduziert, entsteht auch ohne die Anbindung an EESSI ein Nutzen, der das Vorantreiben dieser Projekte gerechtfertigt erscheinen lässt. Allerdings stellt sich die Frage, ob und inwieweit es gerechtfertigt ist, Verbesserungen der Prozesse in der Schweiz zulasten des IKT-Wachstumscredits zu finanzieren. Auch unter dem Aspekt, dass die zu erarbeitenden Lösungen als zwingende Vorarbeiten für die spätere Anbindung an EESSI eingestuft werden können, erachtet die EFK die Finanzierung zu Lasten des Wachstumscredits als fraglich.



Insgesamt zu bemängeln ist somit,

- dass die Überwälzung von Betriebskosten und/oder eine Beteiligung der nutzniessenden Sozialversicherungsträger resp. der privaten Unternehmungen nicht vorgesehen ist,
- dass das BSV die angestrebten Lösungen primär qualitativ bewertet und keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstellt hatte,
- dass ausser bei PENSION keine bewerteten Varianten vorliegen. Zum Teil wurden gegenüber der EFK in den Gesprächen mögliche weitere Lösungsvarianten vorgebracht. Die EFK hätte erwartet, dass solche Überlegungen den zuständigen Programmrollen gegenüber dokumentiert sind und diese darauf gestützt einen nachvollziehbaren Variantenentscheid getroffen haben,
- dass die Projektumschreibung im seinerzeitigen Kreditantrag sehr offen formuliert und die sich daraus ergebenden Fragen bezüglich Kreditspezifikation und Mittelverwendung nicht eindeutig beantwortet sind.

Angesichts der heutigen Terminsituation und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die ersten Kostenschätzungen gemäss aktuellen Hochrechnungen deutlich überschritten werden (siehe Kapitel 8.2) sollen, drängt es sich auf, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für PENSION und ALPS jetzt noch nachzuholen. Sie schaffen eine Basis für eine spätere finanzielle Beurteilung der Projekte und bieten eine Entscheidungsgrundlage für den Fall, dass eine Krediterhöhung notwendig werden sollte. Sie können zudem als Schätzungsgrundlage für die Kosten der noch nicht gestarteten Umsetzungsprojekte dienen.

Empfehlung 7 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV,

- *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).*

Stellungnahme des BSV:

Das BSV wird Wirtschaftlichkeitsrechnungen anstellen und Business Cases erstellen. Es wird auch prüfen, wie sich die einzelnen Versicherungen (AHV, IV etc.) an den Kosten beteiligen können. Die Verwendung der IKT-Wachstumsmittel wird definiert.

7 Planung und Termine

7.1 Programmplanung nur mit Blick auf aktuelle EU-Situation angemessen

Ziel der Programmplanung ist es, die einzelnen Projekte und Arbeitspakete auf der Ebene des Programms zu koordinieren und auf die Einführung von EESSI in der Schweiz nach den Terminvorstellungen der EU auszurichten.

Die aktuelle Programmplanung ist zweigeteilt (siehe Anhang 2). Zum einen zeigt sie die (laufenden) Programmaktivitäten bis hin zur Fertigstellung der Projekte ALPS und PENSION (jedoch ohne deren Anschluss an EESSI).

Zum anderen werden in einer ergänzenden Planungssicht über alle Sozialversicherungszweige die Phasen bis zur Einführung der Software durch die EU grob geschätzt und im Sinne einer Best-Case Variante dargestellt. Es wird aufgezeigt, dass vom «Tag X» (Auslieferung der Software durch die EU) bis zur Einführung in der Schweiz (+ 2 Jahre) ausreichend Zeit zur Verfügung stehen sollte, um die von der EU zur Verfügung gestellte Lösung in der Schweiz termingerecht einzuführen. Diese Prognose ist Programm-intern und mit den betroffenen EESSI-Bereichen noch nicht abgestimmt. Abklärungen bezüglich der Ressourcenverfügbarkeit (BSV-intern wie auch bei den übrigen Partnern) sind noch offen.

Beurteilung

Aktuell laufen nur die beiden Projekte ALPS und PENSION. Als übergeordnete Arbeitspakete kommen die juristischen Abklärungen und die Verfolgung der Fortschritte der EU hinzu. «Geführt» wird primär in den beiden Projekten und es findet keine Verdichtung der Projekt-Terminplanungen auf Ebene Programm statt. Dass die Meilensteinplanung auf Stufe Programm nicht konsolidiert dargestellt wird, ist eher «ungewöhnlich».

Weil die beiden Projekte und die übergeordneten Aufgaben letztlich eine überschaubare Anzahl von Arbeitspaketen und Meilensteinen umfassen, ist diese Art der Planung und Führung im Moment ausreichend. Sollte das Programm in seinem Gesamtumfang anlaufen, ist auf Ebene Programm eine Meilensteinplanung zu erstellen, welche sämtliche Teilprojekte mit ihren Abhängigkeiten und Meilensteinen (je nachdem bis zu den Arbeiten bei den Projektpartnern) beinhaltet. Dazu sollte frühzeitig der allfällige Einsatz eines Planungstools geprüft werden.

Was den Endausbau von SNAP-EESSI betrifft, wurde eine grobe Gesamtterminplanung erstellt. Die generische Terminplanung, ausgehend vom «Tag X», macht Sinn. Die hinterlegten Terminannahmen sind mit allen Beteiligten und Betroffenen möglichst früh zu verifizieren und (laufend) zu aktualisieren. Zur Diskussion mit den Partnern, der Einschätzung von allfälligen Risiken, möglichen Szenarien und letztlich zur Validierung der Planung, sollten deren Grundlagen offengelegt werden und terminrelevante Begleitarbeiten wie z. B. Beschaffungen, Kreditanträge mitberücksichtigt werden. Die spezifischen (terminbezogenen) Risiken in einzelnen Bereichen sollten aufgezeigt und mittels Abstimmung der Planung mit den exponierten Beteiligten so gut wie möglich reduziert werden. Diese Abstimmungsarbeiten sollten spätestens im Zeitfenster «Tag X-1» durchgeführt werden. Die Terminplanung sollte zu diesem Zeitpunkt einen verpflichtenden Charakter erreichen (z. B. in Bezug auf die Ressourcenbereitstellung).



7.2 Unkritische Terminalsituation in den Projekten PENSION und ALPS

Das Projekt PENSION befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung am Anfang der Realisierungsphase. Diese dauert rund ein Jahr, bis Ende 2014. Der vollständige Rollout von PENSION wird gemäss Projektplan im vierten Quartal 2015 abgeschlossen sein. Aus heutiger Sicht bestehen keine grossen internen Risiken, die diesen Termin gefährden würden.

Der Rollout im Projekt ALPS erfolgt in 9 Releases. Die EESSI relevanten Releases sind für R4 bis R7 geplant, die im Zeitraum 2015 bis 2018 eingeführt werden sollen. Sollte der «Tag X» wider Erwarten vor 2015 und damit die termingerechte Einführung EESSI mit dieser Planung gefährdet sein, könnten die entsprechenden Funktionalitäten problemlos in frühere Releases vorgezogen werden. Nach heutiger Einschätzung steht für die Umsetzung von ALPS ausreichend Zeit zur Verfügung.

8 Finanzielle Führung

8.1 Der Antrag für die Finanzierung aus dem IKT Wachstumskredit basierte auf einer ersten groben Schätzung

Gemäss dem Handbuch IKT-Wachstum muss der Antrag für ein neues Vorhaben mit einem entsprechenden ICO-Bericht und einer vollständigen Kosten-/Nutzen-/Wirtschaftlichkeitsrechnung erfolgen. Per 8. Januar 2010 reichte das BSV den SCO-Bericht zu «INT-FZA-EESSI» (Projekt-Nr. 8710) zuhanden des ISB ein. Damit wurden bundesverwaltungsexterne, finanzwirksame Projektausgaben in der Höhe von rund 11,3 Millionen Franken verteilt auf die Jahre 2010 bis 2013 beantragt. Personalkosten und Betriebskosten waren nicht aufgeführt. Die für die Priorisierung erforderlichen strategischen und wirtschaftlichen Bewertungsfaktoren benotete das BSV jeweils mit dem Maximalwert, ohne Begründung. Gemäss Auskunft des BSV basierten die Kostangaben auf einer sehr rudimentären Schätzung und die Benotung der Bewertungsfaktoren auf wenig belastbarer Basis.

Anlässlich der 109. IRB-Sitzung vom 22. Februar 2010 wurde der Antrag des BSV genehmigt und der Beschluss protokolliert. Im Rahmen der Mittelzuweisung erfolgte eine Kürzung der Jahrestranche 2011, womit ein IKT-Wachstumskredit im Umfang von rund 10,6 Millionen Franken für SNAP-EESSI zur Verfügung steht.

Gemäss Finanzhaushaltgesetz muss für Vorhaben, deren Kosten mehr als 10 Millionen Franken betragen und deren Verpflichtungen über das Voranschlagsjahr hinausgehen, ein Verpflichtungskredit beantragt werden. Seitens BSV wurde für SNAP-EESSI jedoch kein Verpflichtungskredit beantragt.

Beurteilung

Mit dem SCO-Bericht hat das BSV das richtige Instrument für den Finanzierungsantrag verwendet, ohne jedoch die geforderte Detailangaben vorzulegen. Dadurch, dass nur die finanzwirksamen Projektausgaben im SCO-Bericht ausgewiesen wurden, fehlen die bundesverwaltungsinternen Leistungen und die Projektgesamtkosten sind unvollständig.

Rückblickend erkennt das BSV an, dass die Schätzungen und Priorisierungen zum Antragszeitpunkt vage waren. Aus Sicht der EFK ist es nicht nachvollziehbar, wie ein solcher Antrag der Prüfung des ISB Stand halten konnte und das IRB darauf basierend ein Wachstumskredit von rund 10,6 Millionen Franken genehmigte. In diesem Sinne basiert die Projektbewilligung nicht wie vom Bundesrat für IKT-Wachstumskredite gefordert, auf vollständigen Projektunterlagen.

Nachdem auch künftig die Möglichkeit einer zentralen Finanzierung von IKT-Vorhaben vorgesehen ist⁵, sollten für die entsprechenden Bewilligungsverfahren Spielregeln geschaffen werden, die es erlauben, eine materielle Prüfung der Vorhaben sicherzustellen. Die EFK begrüsst deshalb, dass mit dem aktuellen Entwurf der Richtlinie die Aufschlüsselung der IKT-Mittel und die detaillierte Begründung des IKT-Aufwands gefordert wird. Die erläuternde Aufteilung des geplanten Aufwands auf Kostenarten und/oder nach den wichtigsten Projektaktivitäten (Projektmanagement, Konzepterstellung, Entwicklung, Schulung) ist das Minimum, was an ergänzenden Unterlagen verlangt werden sollte. Damit werden die beantragenden Verwaltungseinheiten gefordert, ihre Kostenschätzungen offenzulegen und mit einer nachvollziehbaren Projektplanung zu hinterlegen. Das ISB sollte damit in die Lage versetzt werden, als vorberatendes Organ die Projektgrundlagen zu verifizieren. Werden diese im Entwurf der Richtlinie vorgezeichneten Massnahmen umgesetzt, sollten Kreditanträge wie SNAP-EESSI künftig eigentlich zurückgewiesen werden. Die EFK wird dieses Thema mit dem ISB direkt aufgreifen.

Durch das Unterlassen der Beantragung des Verpflichtungskredites, hat das BSV gegen die geltenden Vorschriften verstossen, was zu korrigieren ist (siehe dazu Empfehlung 8).

8.2 Die Finanzierung ist noch abschliessend zu klären

Änderungen beim Wachstumskredit sind nicht bestätigt

Seit der Genehmigung des Wachstumskredits im Jahr 2010 wurden gemäss Auskunft der Programmleitung, unter anderem infolge der Verzögerungen seitens EU, verschiedene Änderungen beantragt. Hervorzuheben sind insbesondere die jährlichen Kreditverschiebungen, die befristete Bewilligung zur Finanzierung des Personalaufwands zu Lasten des Sachkredits und die Finanzierung von Betriebskosten. In diesem Zusammenhang sind folgende Punkte unklar:

- Gemäss Auskunft der Programmleitung wurde der Wachstumskredit (inklusive der Personalfinanzierung) bis Ende 2017 verlängert. Gemäss Auskunft des GS-EDI wurde die Kreditverlängerung im Rahmen des Budgetprozesses 2014 abgewickelt und Mittel für das Voranschlagsjahr 2014 (2 Millionen Franken) wie auch das Finanzplanjahr 2015 (1,8 Millionen Franken) eingestellt. Im Kernteam-Protokoll vom 14. Oktober 2010 wird darauf hingewiesen, dass die Verfügbarkeit des Kredits nach 2015 aktuell noch nicht klar ist.
- Zur Frage der Finanzierung von Betriebskosten über den Wachstumskredit liegt ein E-Mail-Verkehr vom Oktober 2013 zwischen dem BSV und dem ISB vor. Das ISB weist ergänzend dazu darauf hin, dass ausschliesslich Betriebskosten (im geringen Umfang), die während und durch das Projekt verursacht werden (z. B. der Parallelbetrieb von alten und neuen Systemen) über den IKT-Wachstumskredit finanziert werden dürfen. Die Finanzierung von wiederkehrenden

⁵ Richtlinien des Bundesrates für die finanzielle Führung im IKT-Bereich vom 27. Juni 2012 resp. aktueller Entwurf einer überarbeiteten Fassung



Kosten, welche aufgrund einer (Teil-) Einführung der neuen Lösung bereits während der Projektdauer anfallen, sei aber grundsätzlich nicht zulässig.

Beurteilung

Für die EFK waren die geschilderten Änderungen zu Lasten des Wachstumskredits nicht ausreichend dokumentiert. Es fehlt insbesondere eine formelle Bewilligung zur Finanzierung der Betriebskosten über den IKT-Wachstumskredit. Es bleiben Unsicherheiten bezüglich der inhaltlichen Definition der Betriebskosten und damit deren Berechtigung auf Finanzierung durch den Wachstumskredit. Unklar bleibt auch die Verlängerung der Kreditdauer (siehe dazu Empfehlung 8).

Finanzierung ist nicht vollständig geklärt

Per Mitte Dezember 2013 stehen dem genehmigten Wachstumskredit von 10,63 Millionen Franken Istkosten von 3,05 Millionen Franken gegenüber.

Die Geschäftsleitung des BSV wurde im Februar 2013 darauf hingewiesen, dass es aufgrund von Verzögerungen der EU und der erhöhten Komplexität des Programms zu höheren Kosten kommen könnte und zu gegebener Zeit ein Kreditantrag gestellt werden muss. Im August 2013 wurde dem GS EDI gegenüber kommuniziert, dass mit Endkosten von über 20 Millionen Franken zu rechnen ist. Es bestand zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine belastbare Endkostenschätzung der Programmleitung. Im Rahmen der Prüfung wurde der EFK ein Kalkulationsmodell mit der neuen Kostenschätzmethode sowie Beispielzahlen vorgestellt.

Beurteilung

Die EFK wertet es grundsätzlich positiv, dass das Programm versucht, die Gesamtkostenschätzung zu aktualisieren. Die erste rudimentären Einschätzungen über die Höhe der Endkosten und die Tatsache, dass wesentliche Fragen im Hinblick auf eine allfällige Nachfinanzierung (Programmabgrenzung, bewertete Varianten, Finanzierung der Betriebskosten, Kostenbeteiligungen) offen sind, lassen noch keine verlässliche Schlussfolgerung zu, ob eine Nachfinanzierung notwendig wird.

Sofern die Betriebskosten über das gegenüber dem ISB kommunizierte Volumen hinausgehen sollten, besteht aus Sicht der EFK Klärungsbedarf, zumal aus dem seinerzeitigen Antrag für die IKT-Wachstumsmittel keine Aufteilung in einmalige Projektausgaben und wiederkehrende Betriebsausgaben hervorgeht.

Um Grundlagen für eine aussagekräftige Gesamtkostenschätzung zu erarbeiten, sind aus Sicht der EFK u. a. folgende Schritte nötig:

1. Programmabgrenzung auf der Basis von Kosten/Nutzenüberlegungen definieren,
2. Lösungsansätze mittels Benchmark plausibilisieren,
3. Bestvariante als neue Leistungsbezugsbasis festlegen,
4. Kostenarten bestimmen,
5. Abgrenzung der Betriebskosten und Abklärung der Finanzierung vornehmen,
6. Finanzielle Beteiligungen der Nutzniesser bestimmen und vereinbaren.

Da das Programm über keine verlässliche Endkostenschätzung verfügt und dennoch zurzeit von bedeutenden Mehrkosten ausgeht, ist die EFK der Ansicht, dass diese Punkte umgehend anzugehen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Instrument des IKT-Wachstumskredits nicht

mehr existiert und neue Kriterien bezüglich der Beantragung und Finanzierung von zusätzlichen IKT-Mitteln zu berücksichtigen sind.

Empfehlung 8 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV:

- *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.*

Stellungnahme des BSV:

Das GS-EDI hat sich mit der EFV abgestimmt und ist der Auffassung, dass eine nachträgliche Beantragung eines Verpflichtungskredits keinen Mehrwert bringen würde. Das Parlament wurde mit den Begründungen und der Zusatzdokumentation immer über den Stand des Projektes orientiert. Die Finanzierung der Betriebskosten bis 2017 ist gegeben.

Die Aufteilung der SNAP-EESSI-Mittel wurde im Rahmen des Budgetprozesses für die Zeitperiode bis 2017 in Absprache mit der EFV vorgenommen. Im Rahmen des Budgetprozesses werden solche Absprachen nicht protokolliert. Der Kredit ist gesichert, denn es werden nicht Mittel ausgedehnt, sondern es werden lediglich nicht verwendete Mittel intertemporal zum voraussichtlichen Verwendungstermin verschoben. Dies wurde transparent dargestellt und auch dem Parlament mitgeteilt.

Ein separates Finanzierungsgesuch für den Betrieb von ALPS hätte aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen keinen Sinn gemacht bzw. würde keinen Sinn machen. Solange nicht sicher ist, wie sich SNAP-ESSI insgesamt entwickelt – und die Mittel im Übrigen ausreichen – ist dieses pragmatische Vorgehen angemessen.

8.3 Das Controlling muss verstärkt werden

Die Programm- und Projektkosten werden im SAP auf Innenaufträgen abgebildet und dem Jahresbudget gegenübergestellt. Die im SAP abgebildete Struktur wird von Finanzen & Controlling des BSV aufgrund von Anordnungen der Programmleitung angepasst. So wird beispielsweise jeweils ein neuer Innenauftrag angelegt, wenn ein weiterer Vertrag abgeschlossen wurde.

Eigenleistungen wie beispielsweise Rechtsdienst, Finanzen & Controlling, aber auch Kosten von Dritten (die für EESSI anfallen aber von anderen Einheiten getragen werden, wie z. B. das SECO oder durch die verschiedenen Sozialversicherungsträger) werden in den Programmkosten nicht berücksichtigt.

Das BSV hat selber erkannt, dass im Bereich des Programmcontrollings Schwächen vorhanden sind und will deren Behebung angehen. Dabei stehen Ziele wie zum Beispiel Transparenz, regelmässige Standortbestimmungen, Erweiterung der Budgetsicht auf mehrere Jahre im Fokus.

Beurteilung

Das Programm ist heute nicht in der Lage, die Entwicklung von Kosten, Leistungen, Finanzen und Terminen systematisch darzustellen. Es wurde unterlassen, zu Beginn eine Planstruktur mit Be-



zugsbasen (Zielwerte für Leistungen, Kosten, Finanzen und Termine) zu definieren. Unter anderem wurden die Finanzmittel nicht auf konkrete Leistungselemente (z. B. EESSI-Bereiche) verteilt. Aufgrund der isolierten Kostendarstellung ohne Leistungsbezug, läuft das BSV Gefahr, Abweichungen nicht rechtzeitig zu erkennen.

Ausserdem ist das BSV mit der heutigen Kostenerfassung nicht in der Lage, Aussagen über die Vollkosten des Programms zu machen. Neben den Eigenleistungen fehlen insbesondere auch die Kosten, welche durch die Projektpartner finanziert werden (wie zum Beispiel der von der ZAS finanzierte Anteil an Pension).

Empfehlung 9 (Priorität 2)

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.

Stellungnahme des BSV:

Das erweiterte Projektcontrolling wird umgesetzt.

9 Beschaffungen und Lieferantenverträge

9.1 Eine Beschaffungsplanung fehlt und die Vorgaben aus BöB/VöB wurden nur teilweise eingehalten

Gemäss Auskunft der Programmleitung und dem Leiter IKT BSV bestand und besteht im Programm SNAP-EESSI keine Beschaffungsplanung. Aufgrund von Erfahrungen mit anderen EU-Projekten, infolge der EU-seitigen Verzögerungen bei EESSI und der damit verbundenen Planungsunsicherheit, entschloss sich die Programmleitung für ein «schrittweises» Beschaffungsvorgehen.

Ab Juli 2010 bis zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung wurden zwischen dem BSV und sechs externen Lieferanten 19 Verträge mit einer Gesamtsumme von rund 3,3 Millionen Franken (exkl. MWST) abgeschlossen. Davon wurden 10 Verträge im Betrag von ca. 2,7 Millionen Franken (exkl. MWST), für die Erbringung von Programm- und Projektmanagementleistungen, mit derselben Firma geschlossen. Mit Ausnahme eines Einladungsverfahrens, erfolgten diese Vergaben freihändig.

Der letzte mit dieser Firma unterzeichnete Vertrag betreffend der Programmleitung (Rahmenvertrag 2013 bis 2015) erfolgte freihändig mit schriftlicher Begründung nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c VöB. Im Gegensatz zu früheren Beschaffungen wurde dieser Zuschlag, allerdings ohne Rechtsmittelbelehrung, im SIMAP⁶ publiziert.

⁶ gemeinsame elektronische Plattform von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. <https://www.simap.ch/>

Beurteilung

Die Tatsache, dass die Beschaffungen schrittweise vorgenommen wurden führte dazu, dass beschaffungsrechtliche Vorgaben und wirtschaftliche Aspekte wie die Herstellung von Wettbewerb bzw. die Bündelung von Leistungen weitgehend unberücksichtigt blieben.

Alleine mit den Verträgen für die externe Programmleitung wurden innerhalb weniger als einem halben Jahr drei Verträge abgeschlossen und dabei der Schwellenwert von 230 000 Franken überschritten. Spätestens ab diesem Zeitpunkt hätten weitere Verträge mittels offenen Verfahren nach WTO beschafft werden müssen. Aus Sicht der EFK war bereits zum Zeitpunkt des Programmstarts erkennbar, dass die am Markt zu beschaffende Dienstleistung des Programmleiters den Schwellenwert deutlich überschreiten wird. Darauf aufbauend, hätte die erste Beschaffung als offene WTO-Ausschreibung erfolgen müssen. Damit wäre eine beschaffungsrechtlich saubere Basis gelegt worden und die nachfolgenden Mehrleistungen hätten als Optionen abgerufen und mit Vertragsnachträgen vereinbart werden können. Zudem wäre die Erstbeschaffung unter Wettbewerb erfolgt.

Den nicht im Wettbewerb vergebenen Aufträgen folgte im 2013 erstmals die Publikation eines «Freihänders» im SIMAP für die Dienstleistung des Programmleiters mittels Rahmenvertrag bis 2015. Begründet wurde die freihändige Vergabe mit der Ergänzung von bereits erbrachten Leistungen. Da aber bereits das vorausgehende Beschaffungsverfahren nicht den gesetzlichen Bestimmungen entsprach, ist die Begründung, aber auch die fehlende Rechtsmittelbelehrung, beschaffungsrechtlich problematisch.

Aus Sicht der EFK stellt die Beschaffungsplanung das zentrale Werkzeug für kostenmässige Abschätzung der zu beschaffenden Leistungen (Auftragswert) und damit für die Bestimmung des anzuwendenden Beschaffungsverfahrens (Schwellenwert) gemäss BöB/VöB dar. Weiter erlaubt die Beschaffungsplanung, mögliche Bündelungen von Leistungen zu erkennen und im Rahmen von Beschaffungen entsprechend zu nutzen.

Empfehlung 10 (Priorität 1)

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.

Stellungnahme des BSV:

Das Vorgehen im Jahre 2010 entsprach dem damaligen Kenntnisstand in Bezug auf die Möglichkeit von freihändigen Vergaben. Die zurückhaltende, schrittweise Beschaffung ist auch auf die verzögerte Übernahme des EU-Rechtsbestandes am 1.4.2012 im Rahmen des FZA CH-EU zurückzuführen. Beim Programmstart im Juli 2010 war der zeitliche Druck von Seiten der EU gross, die Dimensionen des Projekts für die Schweiz jedoch schwer abschätzbar.

Alle neuen Beschaffungen über dem Schwellenwert erfolgen über eine WTO-Ausschreibung. So wurde im zweiten Semester 2013 ein WTO-Verfahren für Beschaffungen im Teilprojekt ALPS durchgeführt.



9.2 Die Genehmigungen der Vergabeanträge ist nicht klar geregelt, die Durchsetzungsfähigkeit der Verträge kann gesteigert werden

Nach Auskunft der Programmleitung und des Leiters IKT wurden bei den bisherigen Beschaffungen am Ende des Vergabeprozesses keine formellen Anträge erstellt. Die eigentlichen Genehmigungen der Vergaben erfolgten im Rahmen der verschiedenen Ausschusssitzungen (z. B. Programm-/Projektausschuss, Strategieausschuss etc.) und würden dort protokolliert. In den analysierten Protokollen konnten nicht sämtliche Vergabeentscheide nachvollzogen werden.

Die Verträge sind inhaltlich knapp gehalten. Zum Teil sind Tagessätze vereinbart, während in Stunden abgerechnet wird, oder es gibt Unsicherheiten bezüglich Arbeits- und Vertragsende. Preisanpassungen bei lang dauernden Verträgen werden nicht vereinbart. Vereinzelt sind zudem Rechnungsfehler bei der Kostenzusammenstellung vorhanden.

Beurteilung

Der Vergabeantrag ist aus Sicht der EFK das Ergebnis am Ende des Beschaffungs- und Vergabeprozesses. Dieser Meilenstein sollte analog der Genehmigung eines Phasenübergangs beantragt und bewilligt werden.

Die aufgeführten Verbesserungspunkte in den Verträgen sind einzeln betrachtet nicht wesentlich und spielen bei einer «ungestörten» Vertragsumsetzung auch keine Rolle. Sollte es jedoch während der Vertragsumsetzung zu Störungen kommen, können unpräzise oder fehlende Vereinbarungen die Position des Auftraggebers schwächen.

10 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. März 2014 statt. Teilgenommen haben Lukas Bruhin und Claude-Alain Vannay, GS-EDI; Jürg Brechbühl, Stephan Cueni, Xavier Rossmann und Jakob Fankhauser, BSV. Die EFK war vertreten durch Brigitte Christ, Roland Bosshard, Frank Ihle und Oliver Sifrig.

Sie ergab Übereinstimmung mit den wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an der ordentlichen Sitzung im Mai 2014 vom Bericht Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Rechtsgrundlagen

- Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)
- Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)
- Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)
- Handbuch IKT-Wachstum, Version 3.1 vom 30. August 2010
- Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013
- Abkommen vom 21. Juni 1999 (Inkrafttreten per 1. Juni 2002) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681)
- Bundesratsbeschluss vom 23. März 2012 bezüglich «Troisième actualisation de l'annexe II à l'Accord sur la libre circulation des personnes Suisse-UE portant sur la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale – Préparation de la décision du Comité mixte ALCP»
- Beschluss Nr. I/2012 des Gemischten Ausschusses vom 31. März 2012 zur Ersetzung des Anhangs II des «Freizügigkeitsabkommens» über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Inkrafttreten: 1. April 2012); AS 2010, 2345ff

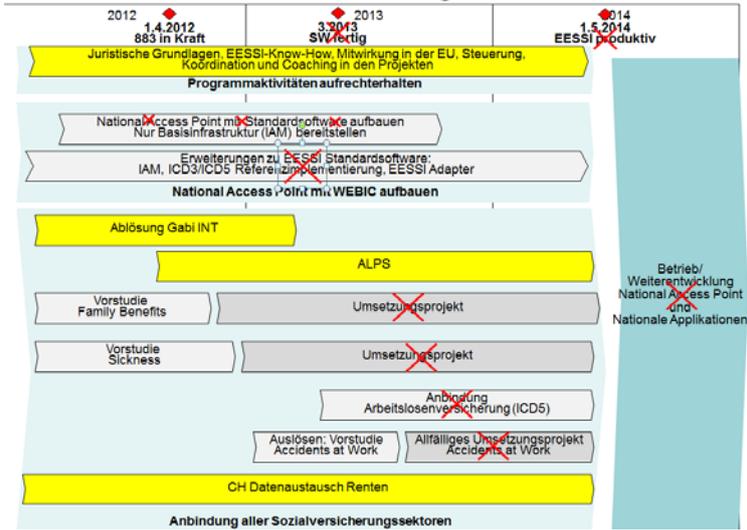
Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.



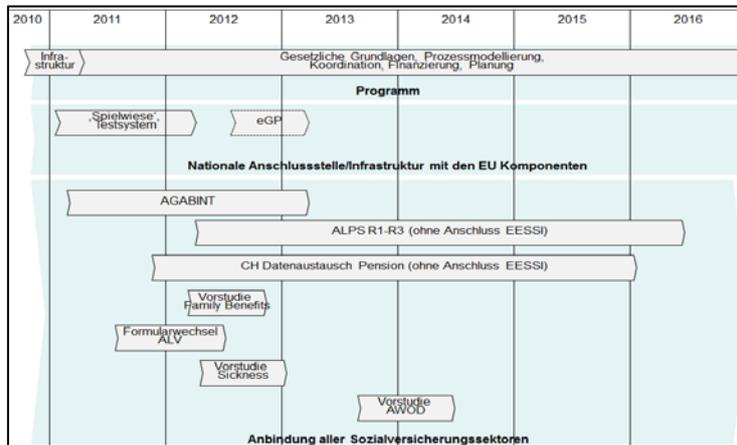
Anhang 2: Programmsituation

Projektübersicht



Quelle: Programmunterlagen SNAP-EESSI, Präsentation PAS, Juni 2013, X = kein laufendes Umsetzungsprojekt

Aktuelle Programmplanung (laufende Projekte)



Quelle: Präsentation Mini-Klausur Programm-Kernteam+ vom 19.11.2013