



# **Umsetzung des Projekts GEVER „Überdepartementale Prozesse“**

## **Bundeskanzlei**

18. Dezember 2014

---

EFK 14239 – mit integrierter Stellungnahme der Bundeskanzlei

## Das Wesentliche in Kürze

---

Gestützt auf Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die EFK in der Zeit vom 4. bis 21. August 2014 bei der Bundeskanzlei (BK) eine Prüfung der Umsetzung des Projekts „Überdepartementale Prozesse“ (ÜDP) durchgeführt. Ziel des Audits war die Analyse der Vollständigkeit sowie der Effizienz der elektronischen Behandlung der Bundesratsgeschäfte.

Die Zustellung der jährlich über 2000 Bundesratsgeschäfte durch die Generalsekretariate (GS) der Departemente erfolgt sowohl elektronisch als auch physisch an die BK. Die Bearbeitung obliegt dem Bereich Bundesrat bzw. der zehnköpfigen Sektion Bundesratsgeschäfte.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Geschäftsprozesse mit Unterstützung der beiden Anwendungen EXE / ÜDP effizient und transparent abgewickelt werden und dadurch den GS eine längere Bearbeitungszeit der einzelnen Geschäfte zur Verfügung steht. Zur Unterstützung bieten sich den GS gut strukturierte Richtlinien für Bundesratsgeschäfte auf dem Intranet an. Ausgenommen von den systemunterstützten Geschäftsprozessen ist die Bearbeitung der vertraulich klassierten Dokumente, die physisch an die BK übergeben werden. Handlungsbedarf besteht beim Prozessdesign der Geschäftsprozesse innerhalb der Sektion Bundesratsgeschäfte sowie bei der Dokumentation von Beschaffungen.

### Die Geschäftsprozesse sind definiert, es fehlt ein einheitliches Prozessdesign

Die Bundesratsgeschäfte werden mithilfe zweier Systeme verwaltet. ÜDP funktioniert analog anderer GEVER Systeme. In EXE werden sensible und vertraulich klassierte Dossiers gespeichert, zudem dient es als Zugangsportale für die Nutzungsberechtigten der Departemente. Die Datenkommunikation erfolgt über SEDEX. Der Zugang zu den Bundesratsgeschäften erfolgt über zwei Zugriffsarten. Die EFK hat festgestellt, dass die Berechtigungsverwaltung in Prozessen und Weisungen definiert ist und funktioniert. Eine Stichprobe ergab keine Indizien auf Mängel in den Abläufen.

Bei den geprüften Prozessdokumentationen hat die EFK festgestellt, dass kein einheitlich gestaltetes Prozessdesign besteht. Sie empfiehlt, diese zu standardisieren und daraus abgeleitet, die Risiken systematisch in einer Risikokontrollmatrix im Sinne des Internen Kontrollsystems aufzunehmen und Schlüsselkontrollen zu definieren. Die durchgeführten Kontrollen sind zu dokumentieren.

### EXE / ÜDP bringt Effizienzgewinne, die Übermittlung vertraulich klassierter Dokumente erfolgt physisch

Mit dem Einsatz von EXE / ÜDP konnten Effizienzgewinne erzielt werden, die sich beispielsweise in einer höher verfügbaren Bearbeitungszeit der Bundesratsgeschäfte niederschlagen. Die Terminvorgaben konnten dank der effizienten Bearbeitungsprozesse verlängert werden. Nicht nachgewiesen ist die Reduzierung der physischen Datenmenge in den GS.

Die vertraulich klassierten Dokumente werden physisch der BK übermittelt, in EXE eingescannt und verschlüsselt. Die BK hat eine Verschlüsselungslösung mit dem Pilot „SecureCenter“ ermittelt, das Ergebnis fiel unbefriedigend aus. Eine überarbeitete Version stand im Zeitpunkt der Revision nicht zur Verfügung. Die EFK ist der Meinung, dass bei der Umsetzung eine organisationsbezogene, rollenbasierte Verschlüsselung einer personenbasierten vorzuziehen ist.

Notfallkonzept ÜDP ist definiert, aber es sollte mit den Departementen eingeübt werden

Das Notfallkonzept ÜDP ist definiert. Die EFK kommt zum Schluss, dass die vorliegenden Unterlagen und die darin beschriebenen Vorgehensweisen klar und verständlich sind. Die EFK empfiehlt jedoch, das Notfallszenario mit den Departementen praxisnah und situationsgerecht einzuüben.

Das technische Umfeld der geprüften Prozesse weist unterschiedliche Systeme und Schnittstellen auf. Die EFK hat festgestellt, dass die Schnittstellen zu SEDEX und Web-FTP verschlüsselt sind. Eine durchgeführte Stichprobe ergab keine Beanstandungen.

Die Dokumentation im Beschaffungswesen ist transparenter zu gestalten

Für die Abwicklung des Projekts ÜDP wurden zahlreiche Aufträge vergeben. Eine Liste aller für dieses Projekt bestehenden Verträge konnte der EFK nicht abgegeben werden. Die EFK prüfte 19 Verträge mit einem Gesamtvolumen von rund 1,6 Mio. Franken. Sie kommt zum Schluss, dass inskünftig die Dokumentation im Beschaffungswesen transparenter zu gestalten ist. Zusätzlich ist ein auf ihre Organisation abgestimmtes Beschaffungswesen aufzubauen.

Die aus dem Jahr 2011 formulierten Empfehlungen wurden umgesetzt.

**Generelle Stellungnahme der Bundeskanzlei**

Die Bundeskanzlei (BK) ist erfreut über das Ergebnis des Prüfberichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Umsetzung des Projekts GEVER „Überdepartementale Prozesse“. Vom Schluss der EFK, dass die BK die Geschäftsprozesse mit Unterstützung der beiden Anwendungen EXE/ÜDP effizient und transparent abwickelt und den Generalsekretariaten der Departemente gut strukturierte Richtlinien für die Bearbeitung der Bundesratsgeschäfte zur Verfügung stellt, nimmt sie mit Befriedigung zur Kenntnis. Positiv vermerkt wird auch die Feststellung der EFK, wonach die im Jahr 2011 formulierten Empfehlungen der EFK zur Koordination und der Tätigkeiten der Delegierten GEVER bei der BK umgesetzt worden sind.

## Mise en œuvre du projet GEVER «Processus interdépartementaux»

### L'essentiel en bref

---

Se fondant sur l'art. 6 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (CDF), le CDF a conduit un examen à la Chancellerie fédérale (ChF) sur la mise en œuvre du projet «Processus interdépartementaux» (INTERDEP) du 4 au 21 août 2014. Cet audit visait à vérifier l'intégralité de la mise en œuvre et à examiner l'efficacité du traitement électronique des affaires du Conseil fédéral.

Les quelque 2000 affaires soumises chaque année au Conseil fédéral sont transmises électroniquement et en version papier à la ChF par les secrétariats généraux (SG) des départements. Leur traitement incombe ensuite au secteur Conseil fédéral et aux dix collaborateurs de la section des affaires du Conseil fédéral.

Le CDF a pu constater que les applications EXE et INTERDEP contribuaient au déroulement efficace et transparent des processus d'affaires et permettaient aux SG de disposer de plus de temps pour traiter les affaires. Des directives bien structurées sur les affaires du Conseil fédéral sont disponibles sur Intranet pour aider les SG dans leur travail. Les dossiers classés confidentiels ne sont pas traités dans le cadre des processus d'affaires informatiques et sont transmis en version papier à la ChF. Des mesures doivent encore être prises en matière de conception des processus d'affaires au sein de la section des affaires du Conseil fédéral et en matière de documentation des achats.

#### Gestion des affaires: les processus sont définis, mais ne sont pas conçus de manière uniforme

Les affaires du Conseil fédéral sont gérées au moyen de deux systèmes: INTERDEP, qui fonctionne de la même manière que les autres systèmes GEVER, et EXE, qui contient également les dossiers sensibles et classés confidentiels et qui sert de portail d'accès aux utilisateurs autorisés des départements. Les données sont échangées sur SEDEX. Il existe par ailleurs deux modes d'accès aux affaires du Conseil fédéral. Le CDF a pu constater que la gestion des droits d'accès fonctionnait et était définie dans des processus et des directives. Le test mené sur un échantillon n'a révélé aucune faille dans le déroulement des processus.

Le CDF a remarqué toutefois qu'une conception uniforme des processus faisait défaut dans la documentation qu'il a analysée. Il recommande de normaliser les processus et, partant, d'enregistrer systématiquement les risques dans une matrice de contrôle selon le système de contrôle interne et de définir des contrôles clés. Les contrôles menés devront ensuite être documentés.

#### EXE et INTERDEP: gains d'efficacité et transmission physique des documents confidentiels

L'utilisation d'EXE et d'INTERDEP génère des gains d'efficacité qui se traduisent notamment par une augmentation du temps disponible pour le traitement des affaires du Conseil fédéral. L'efficacité des processus de traitement a ainsi permis de prolonger les délais. La réduction du volume de documents papier conservés aux SG n'a, quant à elle, pas pu être prouvée.

Les documents classés confidentiels sont transmis physiquement à la ChF, numérisés dans EXE, puis cryptés. La ChF a testé une solution de cryptage avec le projet pilote «SecureCenter», mais le résultat ne s'est pas révélé satisfaisant. La dernière version du document relatif à ce test n'était pas disponible au moment de la révision. Le CDF estime qu'un cryptage basé sur les rôles au sein de l'organisation est préférable à un cryptage basé sur les personnes.

Plan d'urgence INTERDEP: des exercices doivent être organisés avec les départements

Le plan d'urgence INTERDEP est défini. Le CDF a pu constater que les documents disponibles et les marches à suivre qui y sont décrites étaient clairs et compréhensibles. Il recommande toutefois à la ChF de simuler des scénarios d'urgence avec les départements afin de mettre en pratique le plan.

L'environnement technique des processus analysés comporte différents systèmes et interfaces. Le CDF a noté que les interfaces vers SEDEX et WebFTP étaient cryptées. Le test mené sur l'échantillon n'a donné lieu à aucune critique.

Marchés publics: la documentation doit être plus transparente

De nombreux mandats ont été établis dans le cadre du projet INTERDEP. Il n'a pas été possible de fournir au CDF une liste exhaustive des contrats conclus pour ce projet. Le CDF en a examiné 19 pour un volume total d'environ 1,6 million de francs. Il a signalé qu'à l'avenir la documentation en matière d'acquisition devrait être plus transparente. Une gestion des marchés publics appropriée à l'organisation doit être mise en place.

Les recommandations formulées en 2011 ont été mises en œuvre.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>8</b>
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
<b>2</b>	<b>Prüfungsvorgehen</b>	<b>9</b>
2.1	GEVER unterstützte Systemumgebung	9
2.2	Umfrageerhebung in den Departementen ist positiv	9
<b>3</b>	<b>Organisation Bundeskanzlei</b>	<b>10</b>
3.1	Die Bundeskanzlei	10
3.2	Sektion Bundesratsgeschäfte	10
3.3	Kerngruppe und Changeboard ÜDP	10
<b>4</b>	<b>Formale und gesetzliche Vorgaben regeln die Bundesratsgeschäfte</b>	<b>11</b>
4.1	Roter Ordner	11
4.2	Organisationshandbuch ÜDP	11
<b>5</b>	<b>Bundesratsgeschäfte</b>	<b>12</b>
5.1	Prüfungsfragen	12
5.2	Bundesratsgeschäfte mit Bundesratsbeschluss geregelt	12
5.3	ÜDP Prozesse sind beschrieben	12
5.4	Bundesratsgeschäfte: Physische und elektronische Zustellung	13
<b>6</b>	<b>Effizienzgewinn ist nachgewiesen</b>	<b>13</b>
6.1	Prüfungsfragen	13
6.2	Verkürzte Abgabefristen dank EXE / ÜDP	14
6.3	Der EXE / ÜDP Prozess führt nicht automatisch zu weniger Papierverbrauch	14
<b>7</b>	<b>Technisches Umfeld</b>	<b>14</b>
7.1	Prüfungsfragen	14
7.2	Datentransfer erfolgt über SEDEX	15
7.3	Die Berechtigungsvergabe erfolgt nach einem institutionalisiertem Prozess	15
7.4	Datenzugriff mittels Link sichergestellt	16
7.5	Bei der elektronischen Zustellung von vertraulich klassifizierten Geschäften ist die Datensicherheit nicht sichergestellt	16
7.6	Notfallszenario	17
7.7	Die Schnittstellen sind verschlüsselt	18

<b>8</b>	<b>Projekt EXE / BRC</b>	<b>18</b>
<b>9</b>	<b>Internes Kontrollsystem</b>	<b>19</b>
9.1	Risikomanagement ist institutionalisiert	19
9.2	Das Interne Kontrollsystem beinhaltet die finanziellen und personellen Bereiche	20
<b>10</b>	<b>SAP Unterstützung bei der Kreditführung und -steuerung</b>	<b>21</b>
<b>11</b>	<b>Beschaffungswesen</b>	<b>22</b>
11.1	Vertragsmanagement Bund ist in Umsetzung	22
11.2	Die Transparenz der Beschaffungen ist zu verbessern	22
11.3	Eine zentrale Beschaffungsfunktion ist zu schaffen und in die Prozesse zu integrieren	23
<b>12</b>	<b>Follow-up</b>	<b>24</b>
<b>13</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>26</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>		<b>27</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK</b>		<b>28</b>

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Organisation BK - involvierte Organisationsbereiche	10
Abbildung 2: Systemlandschaft GEVER / SEDEX	15
Abbildung 3: Übersicht Systemumfeld / Transferart	18

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle in der Zeit vom 4. bis 21. August 2014 bei der Bundeskanzlei (BK), Sektion Bundesratsgeschäfte (SBRG) im Bereich Bundesrat, eine angemeldete Prüfung durchgeführt.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung war die Beurteilung, ob das Projekt „Überdepartementale Prozesse“ (ÜDP) die Bundesratsgeschäfte Mithilfe der unterstützenden Systeme EXE / ÜDP GEVER (nachfolgend EXE / ÜDP) vollständig und effizient abgewickelt. Dies hat die EFK mit folgenden Prüfungsfragen beurteilt:

- Wurde das Projekt ÜDP vollständig umgesetzt?
- Wie sind die vertraulichen Dokumente im EXE / ÜDP verwaltet und geschützt?
- Besteht mit EXE / ÜDP ein Effizienzgewinn und kann dieser nachgewiesen werden?
- Bringt EXE / ÜDP den Anwendern einen Nutzen?
- Ist das gesamte Systemumgebung zuverlässig?
- Ist die technische Schnittstelle innerhalb der GEVER Umgebung sichergestellt?
- Sind die Empfehlungen aus dem Follow-up PA 11348 umgesetzt?

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Unterlagen sowie fachspezifischen Interviews. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die Revision wurde durch Peter Zumbühl, Stefan Wagner und Daniel Zoss, Revisionsleiter, durchgeführt. Die notwendigen Auskünfte erfolgten zuvorkommend und kompetent. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen zur Verfügung.

## **2 Prüfungsverfahren**

### **2.1 GEVER unterstützte Systemumgebung**

Zur Bearbeitung der Bundesratsgeschäfte sind die Departemente bzw. deren Generalsekretariate auf eine elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) angewiesen. Der Dossieraustausch unter den GEVER-Systemen erfolgt über SEDEX<sup>1</sup>. Die Bundesratsgeschäfte werden in EXE / ÜDP und die restlichen Geschäfte der BK in GEVER BK verwaltet.

Die EFK prüfte die Systeme EXE / ÜDP sowie deren Schnittstellen. Nicht Gegenstand der Prüfung waren die GEVER Systeme der Generalsekretariate der Departemente (nachfolgend Departemente), GEVER BK sowie die Informatik-Plattform SEDEX.

### **2.2 Umfragerhebung in den Departementen ist positiv**

Die EFK hat vor Prüfungsbeginn bei sämtlichen Departementen die Zufriedenheit der systemtechnischen Unterstützung von EXE / ÜDP mittels strukturierten Fragenbogen erhoben. Die Rücklaufquote lag bei 100 Prozent und gab der EFK ein zuverlässiges Bild über die verschiedenen erhobenen Themenbereiche. Mehrfacherwähnungen wurden analysiert und in den Prüfungstätigkeiten berücksichtigt. Genannt wurde vorwiegend die fehlende Verschlüsselung von vertraulichen Unterlagen. Weitere Hinweise bezogen sich auf den Einführungszeitpunkt.

Insgesamt hat die Einführung von EXE / ÜDP gemäss Umfrageergebnissen den Departementen bei der Bearbeitung von Bundesratsgeschäften wesentliche Vorteile hinsichtlich Geschwindigkeit, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und elektronischer Übermittlung gebracht. Trotz der elektronisch unterstützten Abläufe wird in einigen Departementen physisch archiviert.

---

<sup>1</sup> Der Transport der Daten über das Netzwerk erfolgt mit dem Protokoll SEDEX (secure data exchange). Es ermöglicht einen sicheren, verschlüsselten sowie nachvollziehbar protokollierten Übertrag von Dossiers zwischen den angeschlossenen Registern

### 3 Organisation Bundeskanzlei

#### 3.1 Die Bundeskanzlei

Die von der EFK durchgeführte Prüfung in der Bundeskanzlei (BK) erfolgte in den Bereichen Bundesrat bzw. der Sektion Bundesratsgeschäft (SBRG), interne Dienste und Direktionsstab.

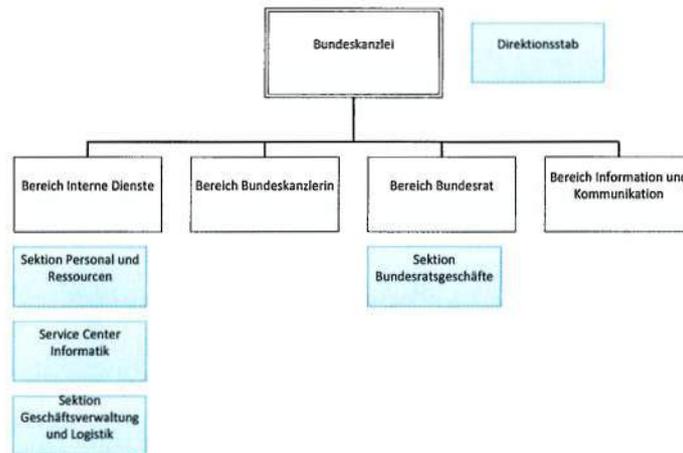


Abbildung 1: Organisation BK – involvierte Organisationsbereiche

#### 3.2 Sektion Bundesratsgeschäfte

Als Hauptanwender von EXE / ÜDP verwaltet die SBRG die Bundesratsgeschäfte ausschliesslich über diese Plattform. Das Portfolio umfasst die Betreuung der Geschäfte, welche die Departemente dem Bundesrat jährlich zur Verabschiedung unterbreiten. Sie pflegt die Akten, führt die Geschäftskontrolle, plant die Bundesratssitzungen bis hin zur Verteilung der benötigten Unterlagen, verwaltet Informationen und kümmert sich um die Aufbewahrung und Archivierung gemäss den Normen des Bundesarchivs.

#### 3.3 Kerngruppe und Changeboard ÜDP

Die BK legt formale Vorgaben zur Nutzung von EXE / ÜDP fest. Die individuellen und departementsspezifischen Schulungen, das Wissensmanagement und die Qualitätssicherung von EXE / ÜDP ist durch das jeweilige Departement sicherzustellen. Die EFK hat festgestellt, dass für den organisationsübergreifenden Austausch institutionalisierte Fachgruppen bestehen, die nachfolgend kurz erläutert werden:

- Kerngruppe ÜDP

Die Kerngruppe ÜDP (Anwendergruppe) steht unter der Leitung der BK. Es werden Themen wie Qualitätssicherung der Namenskonventionen oder die Standardisierung in den Prozessen sichergestellt. Dadurch besteht ein Regelkreis der die Bearbeitung der Dossiers positiv beeinflusst. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit stellt sicher, dass Schulungen und Wissensvermittlung in den Departementen gewährleistet wird. Die organisatorischen Belange der Kerngruppe ÜDP sind im Organisationshandbuch ÜDP aufgeführt, ohne dies jedoch in einem Pflichtenheft festzuhalten. Im Weiteren werden Jahresziele definiert, die durch die GS genehmigt werden.

- **Changeboard ÜDP**

Das Changeboard ÜDP stellt den Betrieb, die Supportabläufe und den Change-Prozess sicher. Die Mitglieder sind teilweise mit denjenigen der Kerngruppe ÜDP deckungsgleich. Die stetige Verbesserung der aus der Praxis erfahrenen Situationen scheint in den Verbesserungsprozess als Change einzufließen. Die Aufgaben sind im Organisationshandbuch ÜDP geregelt. Über die Aktivitäten legt das Changeboard ÜDP ein Zweijahresbericht vor.

#### **4 Formale und gesetzliche Vorgaben regeln die Bundesratsgeschäfte**

Für die Bundesratsgeschäfte liegen formale, verbindliche Vorgaben vor, die durch die Departemente einzuhalten sind. Die EFK weist auf einzelne Dokumente nachfolgend hin.

##### **4.1 Roter Ordner**

Die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte, auch bekannt als "Roter Ordner", regeln die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte. Sie enthalten Verfahrensvorschriften sowie Vorlagen für die Gestaltung von Bundesratsanträgen<sup>2</sup>. Die darin aufgenommen Themenbereiche sollen die elektronische Abwicklung vereinfachen sowie Anforderungen wie beispielsweise Formate oder Namenkonventionen definieren. Die Themenstruktur setzt sich wie folgt zusammen:

- Roter Faden
- Geschäftsarten
- Geschäftsprozesse
- Vorlagen Bundesratsgeschäfte

Innerhalb der Themenbereiche herrscht ein klar gegliederter Aufbau mit den notwendigen Informationen und Unterlagen. Die umfangreichen Vorlagen bieten einerseits den Departementen Unterstützung beim Bearbeiten der Bundesratsgeschäfte, andererseits erhält die BK einheitlich geführte Unterlagen zugestellt. Die Bestimmungen der GEVER-Verordnung gelten mit Ausnahme von abweichenden Regelungen wie beispielsweise Personendaten auch für EXE / ÜDP.

##### **4.2 Organisationshandbuch ÜDP**

Das Organisationshandbuch ÜDP beschreibt die organisatorische Einbettung der im Mai 2012 eingeführten überdepartementalen Prozesse in der Bundesverwaltung sowie die organisatorischen Schnittstellen. Das Handbuch regelt die personellen, sachlichen und zeitlichen Aspekte für den Betrieb des ÜDP Systems und gibt Auskunft über

- Aufbauorganisation
- Ablauforganisation
- Gremien
- Schnittstellen.

---

<sup>2</sup> Auszug Intranet Bundeskanzlei

Die Ablauforganisation gibt nebst Incident Management, Change Management und Release Management auch Auskunft über Aus- und Weiterbildung und Aufgaben der beteiligten Stellen. Ergänzend finden sich im Dokument die jeweiligen Aufgaben / Verantwortungen / Kompetenzen der Anspruchsgruppen.

Die EFK ist der Meinung, dass den Departementen eine gut aufgebaute Plattform zur Verfügung steht, die die wesentlichen Inhalte strukturiert und selbstklärend zur Verfügung stellt und dank Intranet-Zugriff jederzeit abrufbar ist.

## **5 Bundesratsgeschäfte**

### **5.1 Prüfungsfragen**

Wurde das Projekt ÜDP vollständig umgesetzt?

Das Projekt ist umgesetzt und per Januar 2012 durch die BK freigegeben worden.

Wie sind die vertraulichen Dokumente im EXE / ÜDP verwaltet und geschützt?

Die vertraulichen Dokumente werden aufgrund der fehlenden Verschlüsselung physisch behandelt und nachträglich durch die BK in EXE eingescannt wo sie verschlüsselt abgelegt sind.

### **5.2 Bundesratsgeschäfte mit Bundesratsbeschluss geregelt**

Gestützt auf den „Bericht zum Umgang mit elektronischen Akten, Daten und Dokumenten und die Umsetzung“ des Eidgenössischen Departements des Innern vom 15. Januar 2008 hat der Bundesrat gemäss BRB vom 23. Januar 2008 der BK u. a. den folgenden Initialauftrag erteilt:

*“Die BK stellt die Abläufe von Bundesrats- und Parlamentsgeschäften bis Ende 2011 in Zusammenarbeit mit den Departementen (Generalsekretariate) und den Parlamentsdiensten auf eine durchgängige elektronische Basis um.“*

Das Projekt ÜDP war Bestandteil des Programms GEVER Bund. Der Programmausschuss GEVER Bund hat im März 2011 die Phase Realisierung und im Januar 2012 die Phase Einführung freigegeben. Als Produkt zur Umsetzung von ÜDP wurde aus zwei geltenden GEVER-Standardprodukten Fabasoft und GEVER-Office ausgewählt, wobei Fabasoft den Zuschlag erhielt. Das Projekt als solches ist abgeschlossen.

### **5.3 ÜDP-Prozesse sind beschrieben**

Die ÜDP Hauptprozesse sind im Rahmen von standardisierten GEVER Prozessen definiert, im Anforderungskatalog detailliert mittels Subprozessen beschrieben und in einheitlichem Prozessdesign dargestellt. Die Prozesse wurden durch die einzelnen Departemente erhoben, mittels Review untersucht und verbessert. Die Abnahme erfolgte unter anderem von der Generalsekretären-

konferenz, um sicherzustellen, dass die Lösung von allen Departementen einheitlich und verbindlich getragen wird. Nicht Bestandteile der ÜDP Hauptprozesse sind:

- Vertrauliche Geschäfte
- Parlamentarischer Vorstoss
- Legislaturplanung erarbeiten
- Ämterkonsultation.

Die vertraulichen Geschäfte können durch ÜDP aufgrund der technischen Möglichkeiten zurzeit nicht verschlüsselt werden, aber es bestehen Bestrebungen diesen Ansprüchen gerecht zu werden. Im Kapitel 7 geht die EFK im Detail darauf ein.

Die Parlamentsdienste (PD) liefern der BK die parlamentarischen Vorstösse im PDF-Format. Aufgrund der Gewaltenteilung operieren die PD unabhängig von den Departementen und der BK. Sie betreiben eine eigene Applikation (CuriaVista), welche es der BK ermöglicht, direkt aus der Datenablage der PD die Federführung der Vorstösse zuzuteilen und diese automatisch den GS und Ämtern mitzuteilen.

Die Einführung der Ämterkonsultation über EXE / ÜDP bedingt die Anbindung aller GEVER-Systeme der Ämter an SEDEX, diese Voraussetzung ist nicht gegeben. Dieser Sachverhalt führte von Seiten Projektteam zum Entscheid, die Ämterkonsultation nicht in ÜDP zu integrieren.

#### **5.4 Bundesratsgeschäfte: Physische und elektronische Zustellung**

Die Zustellung der Bundesratsgeschäfte erfolgt durch die Departemente in einem Parallelbetrieb an die BK. Zum elektronischen Prozess wird das physische Original sowie eine Kopie davon der BK zugestellt. Die Übereinstimmung der physischen versus elektronische Unterlagen stellt eine wirksame Kontrolle in Bezug auf die Vollständigkeit der Daten dar. Die inhaltliche Qualitätssicherung liegt beim zuständigen Departement. Die vertraulich klassierten Dokumente werden nur auf dem Papierweg durch das federführende Departement der BK übermittelt und anschliessend in EXE eingesehen.

### **6 Effizienzgewinn ist nachgewiesen**

#### **6.1 Prüfungsfragen**

Besteht mit EXE / ÜDP ein Effizienzgewinn und kann dieser nachgewiesen werden?

Die Terminvorgaben konnten dank der effizienten Bearbeitungsprozesse verkürzt werden. Nicht nachgewiesen ist die Reduzierung der physischen Datenmenge.

Bringt EXE / ÜDP den Anwendern einen Nutzen?

Den Departementen bringt der elektronische Prozess eine höhere verfügbare Bearbeitungszeit, sowie einen transparenten und nachvollziehbaren Bearbeitungsnachweis.

## 6.2 Verkürzte Abgabefristen dank EXE / ÜDP

Für das Bearbeiten der Bundesratsgeschäfte liegen verbindliche Fristenregelungen vor. Der Mitbericht muss jeweils am Dienstag um 14 Uhr, die Stellungnahme bis um 20 Uhr der BK eingereicht werden. Dank des elektronischen Workflows verfügen die Departemente über eine längere verfügbare Bearbeitungszeit. Die vertraulichen Mitberichte sind bis 18:30 Uhr der BK zwecks Einlesen in EXE einzureichen. Bei Nichteinhaltung muss das zuständige Departement darum besorgt sein, diese am Folgetag persönlich den Departementen zuzustellen.

Die BK beurteilt die Einhaltung der Fristenregelung als gut. Die guten Kontakte zu den Mitgliedern der Departemente tragen dazu bei, dass bei technischen Unterbrüchen die Verteilung der physischen Unterlagen in der BR Sitzungen stets sichergestellt ist.

## 6.3 Der EXE / ÜDP-Prozess führt nicht automatisch zu weniger Papierverbrauch

Die von den Departementen einzureichenden physischen Unterlagen an die BK haben sich in erheblichen Umfang reduziert, obwohl die Umwandlung der Originalunterlagen in digitalisierte Versionen für die Bundesratsgeschäfte nicht umgesetzt ist. Eine der Papierversionen wird als Original ablegt und später an das Bundesarchiv übergeben. Die BK ist jedoch bestrebt, die systemtechnischen Möglichkeiten von GEVER zu nutzen um die physischen Unterlagen auf ein Minimum zu reduzieren. Die Umfrage bei den Departementen zeigt, dass die Bundesratsgeschäfte sowohl physisch wie elektronisch archiviert werden. Ob ÜDP einen massgeblichen Betrag zu einer Verringerung der physischen Unterlagen in den Departementen leistet, konnte nicht abschliessend beurteilt werden.

## 7 Technisches Umfeld

### 7.1 Prüfungsfragen

Ist die gesamte Systemumgebung zuverlässig?

Die Funktionen von EXE / ÜDP weisen keine nennenswerten technischen Unsicherheitsfaktoren auf. Die Stabilität und Zuverlässigkeit wird von den Nutzern positiv beurteilt. Bei möglichen Unterbrüchen ist ein Notfallszenario definiert.

Ist die technische Schnittstelle innerhalb der GEVER Umgebung sichergestellt?

Die Schnittstellen sind durch Mechanismen wie beispielsweise in SEDEX oder Web-FTP verschlüsselt und tragen ihren Beitrag zu einer sicheren Umgebung bei.

## 7.2 Datentransfer erfolgt über SEDEX

Die Bundesratsgeschäfte werden mit Hilfe zweier Systeme verwaltet. Dem ÜDP System, das wie alle anderen GEVER Systeme funktioniert und dem EXE System, in welchem sensible und vertraulich klassierte Dossiers gespeichert werden. Letzteres dient zudem als Zugangsportal für die Nutzungsberechtigten der Departemente. Die Kommunikation der verschiedenen GEVER Systeme erfolgt über SEDEX, einem standardisierten, verschlüsselten Übertragungsprotokoll für Daten. Dies ermöglicht den Departementen zusätzlich sogenannte Durchlaufgeschäfte<sup>3</sup> mittels dieser Schnittstelle zu bearbeiten.

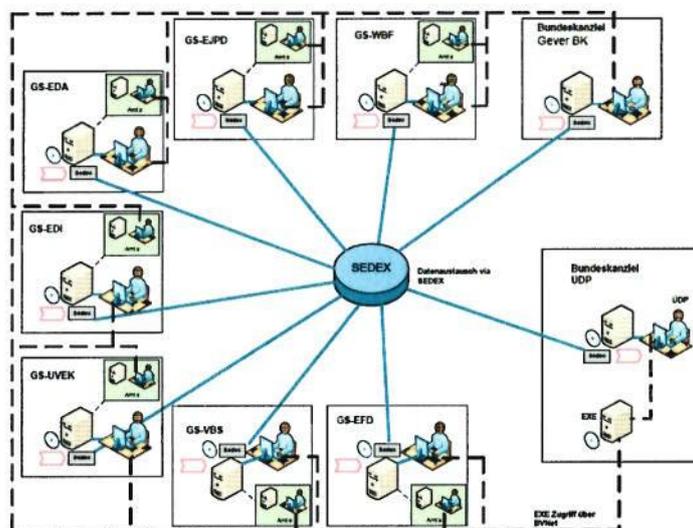


Abbildung 2: Systemlandschaft GEVER / SEDEX

## 7.3 Die Berechtigungsvergabe erfolgt nach einem institutionalisiertem Prozess

Den Zugang zu den Bundesratsgeschäften erfolgt über zwei Zugriffsarten. Durch EXE mittels 2-Faktoren-Authentifizierung sowie durch die GEVER Systeme in den Departementen. Die Benutzerverwaltung für ÜDP und EXE liegt im Zuständigkeitsbereich der SBRG, für die GEVER Systeme beim zuständigen Departement. In EXE gibt es ein vom Bundesrat definiertes Kontingent an Benutzern<sup>4</sup>. Die Departemente bestimmen die Personen und lassen ihnen per Auftrag die entsprechenden Rechte zuteilen bzw. entziehen. Mit dem EXE Account kann auf ÜDP zugegriffen werden.

Die EFK hat festgestellt, dass die Berechtigungsverwaltung in Prozessen und Weisungen definiert ist und funktioniert. Eine Stichprobe ergab keine Indizien auf Mängel in den Abläufen. Die Prozesse

<sup>3</sup> Organisationen, Kantone oder Bürger gelangen mit einem Anliegen an die Eidgenossenschaft oder den Bundesrat. Die Schreiben gehen zwar bei der Bundeskanzlei ein, gilt aber aufgrund ihres Inhalts für ein bestimmtes Departement. Wenn die Adresse „Bundeskanzlei“ oder „Bundesrat“ lautet, werden diese Schreiben in der BK gescannt, registriert und als sogenanntes Durchlaufgeschäft (oder BRIEF AN DEN BR) behandelt.

<sup>4</sup> Anzahl festgelegte Kontingente für EXE: Client GS: maximal 15 Personen pro Departement; Client V: maximal 4 Personen pro Departement

werden angewendet und durch die GEVER-Systeme unterstützt, die Nachvollziehbarkeit auf der Anwendungsebene ist gewährleistet.

#### 7.4 Datenzugriff mittels Link sichergestellt

Die Bundesratsgeschäfte werden mit der Anwendung EXE gesteuert und verwaltet. Die Dokumente sind in ÜDP abgelegt und über einen Link in EXE den Departementen zugänglich. Die für Bundesratsgeschäfte zuständigen Mitarbeitenden in den Departementen und der BK haben je nach Berechtigungsstufe Zugang zu den folgenden Informationen:

Client	Zugang zu den Geschäftsmetadaten und den Bundesratsbeschlüssen für nicht vertrauliche Geschäfte, Traktandenlisten und Beschlussprotokolle der Bundesratssitzungen
Client GS	zusätzlich Informationen aus dem Mitberichtsverfahren für nicht vertrauliche Geschäfte
Client V	zusätzlich Informationen zu vertraulichen Geschäften

Mit Zugriffsbeschränkungen auf EXE durch die BK kann sichergestellt werden, dass die Dokumente weiterhin vertraulich bleiben (Client V), erweiterte Zugriffsmöglichkeiten für die GS Departemente ist gemäss BK nicht beabsichtigt. Im aktuellen Projekt EXE / BRC (siehe Ziffer 8) soll dieser Bereich gegenüber den Departementen jedoch vereinfacht werden.

#### 7.5 Bei der elektronischen Zustellung von vertraulich klassifizierten Geschäften ist die Datensicherheit nicht sichergestellt

Die technische Betriebssicherheit der Systeme wird von den Leistungserbringern (LE) durch praxisgerechte Mechanismen und Prozesse sichergestellt. Betrieb, Benutzerrechte-Verwaltung, Backup / Recovery, Lifecycle- und Patchmanagement, Katastrophenvorsorge etc. wurden anlässlich einer anderen Prüfung der EFK bereits geprüft. Der Betrieb und der Support der Systeme EXE / ÜDP durch die LE werden gemäss BK mehrheitlich als sehr gut beurteilt.

Der Bundesrat will vertraulich klassifizierte Geschäfte ebenso wie die nicht klassifizierten Geschäfte elektronisch abwickeln. Die Informationsschutzverordnung verlangt, dass vertraulich klassifizierte Informationen verschlüsselt gespeichert und transportiert werden. Gemäss GEVER-Verordnung dürfen Dokumente, die besonders schützenswerten Personendaten, Persönlichkeitsprofile oder als Vertraulich klassifizierte Informationen enthalten in einem GEVER System abgelegt werden, wenn sie verschlüsselt gespeichert und übermittelt werden können. Die verschlüsselte Speicherung ist zurzeit in den meisten Systemen der BVerw, so auch im ÜDP noch nicht geregelt. Aktuell sind erst die über SEDEX durchgeführten Übermittlungen verschlüsselt sowie die zum Benutzerinterface verwendete Übertragung (https) zum Sichten der Dossiers.

Die Verschlüsselungslösung zum Verschlüsseln von Dokumenten müssen vom VBS / IOS freigegeben werden. Das Informatikstrategieorgan des Bundes (ISB) und unterschiedliche Vertreter des VBS sind der Auffassung, dass eine End-to-End Verschlüsselung auf Stufe Dokument den nötigen Schutz am besten sicherstellt. Das in Frage kommende „SecureCenter“ ist eine vom VBS entwickelte und vom ISB verbesserte Verschlüsselungssoftware, die allen diesen Vorgaben ent-

spricht. Im Rahmen der Bundesratsgeschäfte wollte die BK mit dem Pilot „SecureCenter“<sup>5</sup> die Nutzungsmöglichkeit für die Geschäftsprozesse GEVER bzw. ÜDP ermitteln. Das Ergebnis des Pilotprojekts war jedoch nicht befriedigend. Die Handhabung erwies sich als zu komplex und die Auswirkungen auf die bestehenden Systeme zu aufwändig. Entsprechende Unterlagen zu dieser Testphase liegen der EFK vor<sup>6</sup>. Eine daraus resultierende überarbeitete Version sollte von Seiten ISB als federführende Instanz bis Ende Juni 2014 vorliegen. Im Zeitpunkt der Revision stand diese nicht zur Verfügung.

Die EFK ist der Meinung, dass bei der Umsetzung eine organisationsbezogene, rollenbasierte Verschlüsselung einer Personenbasierten vorzuziehen ist. Die rollenbasierte Verschlüsselung stützt sich auf die Organisation, die sich weniger rasch ändert als eine personenbasierte Verschlüsselung. Die letztgenannte Version hätte beim personenbezogenen internen Wechsel oder Austritt eine Umschlüsselung zur Folge.

## 7.6 Notfallszenario

Das Notfallkonzept ÜDP ist auf der Intranetseite der BK aufgeschaltet. Bundesratsgeschäfte werden im Notfall per Secure-Mail gesendet. Pro Departement sind die jeweiligen E-Mail Empfänger definiert und im Konzept aufgeführt. Die im Notfallkonzept definierte Vorgehens- und Handlungsrichtlinien unterscheidet drei Anwender – SBRG, GS / BK und GS / BK / VE. Die Betriebsszenarien werden nach Normal, Alarmiert und Akut unterteilt und priorisieren das eingetretene Szenario. Der Zugriff mittels GEVER in den jeweiligen Departementen ist nicht Bestandteil des Notfallkonzepts ÜDP.

Die EFK ist der Meinung, dass die vorliegenden Unterlagen und die darin beschriebenen Vorgehensweisen klar und verständlich sind. Die Kontaktlisten stellen sicher, dass die Mitarbeitenden wissen, an wen sie sich in Notfallsituationen zu wenden haben.

### *Empfehlung 1 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der BK, das Notfallszenario mit den Departementen in der Praxis situationsgerecht einzuüben. Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass mögliche unvorhergesehene Risiken oder Schwierigkeiten aufgenommen und mit Massnahmen reduziert werden können.*

### Stellungnahme der BK

Die BK ist mit der Empfehlung einverstanden. Mit der Kerngruppe ÜDP wurde an der Sitzung vom 20.11.2014 folgendes Ziel vereinbart: „Bis am 31.04.2015 führt die BK mit den Vertretern der GS einen Refresh zum Notfallkonzept bzw. zu den Handlungsrichtlinien ÜDP durch.“ Dieser Refresh wird unter der Leitung des Vorsitzenden der Kerngruppe ÜDP durchgespielt werden.

<sup>5</sup> «SecureCenter» ist ein vom VBS entwickeltes und eingesetztes Produkt für die elektronische Verwaltung von vertraulich klassierten Dokumenten.

<sup>6</sup> Das Dokument „Pilot Secure Center in der Bundeskanzlei“ dokumentiert die im März / April 2014 durchgeführten Tests mit der Verschlüsselungssoftware „SecureCenter“.

## 7.7 Die Schnittstellen sind verschlüsselt

Das technische Umfeld der geprüften Prozesse weist unterschiedliche Systeme und Schnittstellen aus. Die EFK prüfte, ob der Datentransfer mit geeigneten Massnahmen die Sicherheit gewährleistet. Die Grafik stellt die unterschiedlichen Schnittstellen dar, die gelb markierten Objekte sind verschlüsselt:

Systemumfeld:	GEVER Departemente GEVER BK	ÜDP	EXE	PD
Transferart:	SEDEX / Web-FTP	https	Mail	

Abbildung 3: Übersicht Systemumfeld / Transferart

Die EFK hat festgestellt, dass die hierfür notwendigen Schnittstellen SEDEX und Web-FTP verschlüsselt sind. SEDEX hat ein technisches und protokolliertes Handshaking-Verfahren<sup>7</sup>, beim Web-FTP wird letzteres organisatorisch sichergestellt. Für EXE / ÜDP sind die Zugriffe über die Web-Schnittstellen (https) ebenfalls verschlüsselt. Eine durchgeführte Stichprobe ergab keine Beanstandungen.

## 8 Projekt EXE / BRC

Das System EXE ist seit 1999 im Einsatz. Die BK hat das Ziel das bewährte und stabile System zur Vermeidung von möglichen technischen Risiken abzulösen. Ein entsprechender Projektauftrag wurde im April 2014 genehmigt, die Einführung ist Mitte 2016 geplant. Das Projekt wird damit begründet, dass das System EXE am Ende seines Software-Lebenszyklus angelangt ist, den Anforderungen an einen sicheren Betrieb des Systems in naher Zukunft nicht mehr genügen und ein betriebliches Risiko darstellen wird.

Die Notwendigkeit der Ablösung von EXE wurde zum Anlass genommen, die verschiedenen Anwendungen im Umfeld von EXE und ÜDP zu analysieren und Abläufe möglichst zu vereinfachen. Mit dem Projekt EXE / BRC sollen folgende Applikationen abgelöst werden:

- EXE
- Bundesratscontrolling (BRC)
- Mittelfristplanung (MFP)
- EXE-Suivi
- Botschaftsplanung (BoPla)
- Filemaker

Die Applikation ÜDP wird bei diesem Projekt nicht verändert, ausser es bedarf einer schnittstellenbezogenen Anpassung. Auch ist die bereits erwähnte Problematik der Verschlüsselung von vertraulichen Dokumenten nicht Gegenstand des Projekts. Es wurden drei Lösungsszenarien entwickelt:

<sup>7</sup> Ein Handshake-Verfahren ist eine einfache Methode, wie sich zwei an einer Datenübertragung beteiligte Teilnehmer nach jedem Übertragungsvorgang durch unmittelbare Quittungssignale synchronisieren.

Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
1a BRC (neu oder ausgebaut) und Ablösung EXE	2a Neukonzeption BRC, EXE und ÜDP – daten- und dokumentenbasiert	3 Neukonzeption BRC, EXE und ÜDP – (web)service-orientiert
1b BRC (neu oder ausgebaut) und EXE in ÜDP ausgebaut	2b Neukonzeption BRC, EXE und ÜDP – datenbasiert	

Das Szenario 2a/2b wurde insgesamt von den Departementen favorisiert, daraus abgeleitet wurde ein neues Szenario 1plus definiert, das Dokument „Phase Konzept: Projektauftrag und Systemziele“ erarbeitet und genehmigt. Die BK hat mit allen Departementen ein Gespräch zum Projekt EXE / BRC geführt, mit dem Ziel, dass zwischen der BK und den Departementen eine gemeinsame Lösung angestrebt und von allen getragen wird. Der Wunsch der BK inskünftig eine zentrale Datenbankablage umzusetzen, stiess auf Widerstand bei den einzelnen Departementen. Gemäss Aussage BK ist eine grössere Veränderung in der aktuellen Situation nicht gewünscht.

## 9 Internes Kontrollsystem

### 9.1 Risikomanagement ist institutionalisiert

Der Direktionsstab der BK übt die Rolle / Funktion des Risk Managers aus. Die Evaluation der Risiken wird jährlich im Rahmen des Business Continuity Management (BCM) durch sämtliche Sektionen erhoben. Der Fragenkatalog bezieht sich auf 10 Themen mit jeweils verschiedenen Fragen, die durch die Sektionen mittels Selbstbeurteilung zu beantworten sind. Die Themengebiete beinhalten:

- Gebäude / Sicherheit in den Liegenschaften
- Sicherheit am Arbeitsplatz
- Personal / Mitarbeitende
- Stellvertretungsregelung
- Personensicherheit
- Informationsschutz / Informationssicherheit
- Datenschutz
- Informatiksicherheit
- Risikobeurteilung bezüglich Hauptaufgaben (Risikoreporting BK)
- Information / Kommunikation in der Sektion

Die Fragebogen sind soweit strukturiert, dass bei Handlungsbedarf die Massnahmen, die Verantwortlichkeit sowie die Umsetzungstermine anzugeben sind. Die jährlich festgelegten Massnahmen bzw. deren Umsetzung müssen nicht nachgewiesen werden, diese liegen in der Selbstverantwortung der Sektionen.

Die neuen Mitarbeitenden werden in Bezug auf Risikomanagement geschult – Ziel ist das integrale Verständnis über Prozesse hinweg zu fördern. Der BCM-Fragebogen beinhaltet allgemeine Fragen, davon abgeleitet sollten die Sektionen ihre operativen Prozesse hinsichtlich Risiken und Massnahmen definieren und formalisieren. Die EFK ist jedoch der Meinung, dass der Fragebogen nicht ausreichend ist, um die Anforderungen an das Interne Kontrollsystem (IKS) zu erfüllen, siehe Ziffer 9.2.

## 9.2 Das Interne Kontrollsystem beinhaltet die finanziellen und personellen Bereiche

Die BK verfügt über ein IKS-Handbuch, basierend auf den Vorgaben der EFV. Dieses beschränkt sich auf die Bereiche Finanzen und Personal, optionale noch nicht erarbeitete Bereiche sind:

- Informationsschutz
- Datenschutz
- Notfallorganisation (Stab BR / Krise)
- IT-Sicherheit / Risiken
- Logistik (Post, Gebühren, Zutritte, Evakuation)
- Risikomanagement Bund / BK

Die SBRG hat das Dokument „Bescheinigung durch den Sektionschef“ per Ende 2013 unterzeichnet. Darin wird in der Frage 2 erwähnt, dass die Kontrollen gemäss Risiko-Kontroll-Matrizen (RKM) lückenlos durchgeführt wurden. Die Frage wurde mit Ja beantwortet. Eine eigentliche RKM liegt jedoch nicht vor.

Die Risiken der SBRG werden in den individuellen Geschäftsprozessdokumentationen der Mitarbeitenden erwähnt. Die EFK hat bei den nachfolgenden Unterlagen festgestellt, dass hierfür kein einheitlich gestaltetes Prozessdesign besteht:

- Arbeitsbeschreibung zu Beschlussprotokoll erstellen
- GEVER ÜDP: Anmeldung von Botschaften und Berichten
- Ablauf Zirkularverfahren vertrauliches Geschäft
- Prozessbeschreibung Anmeldung von Botschaften und Berichten beim Parlament
- Ablauf Botschaftsplanung
- Vorbereitung Bürositzung

Hinweise auf den Prozessowner, -designer oder die Versionierung sind in den Unterlagen nicht ersichtlich. Im Fliesstext wird auf Kontrollen oder Prüfungen hingewiesen, jedoch ohne deren Vorgehen zu erläutern. Auch finden sich in der gut strukturierten ÜDP Prozesslandkarte (siehe Ziffer 5.3) keine Hinweise auf Risiken, die mit organisatorischen oder technischen Massnahmen minimiert werden.

### *Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, für die internen Arbeitsbeschreibungen ein einheitliches Prozessdesign vorzugeben. Standardisierte Vorgaben haben die Vorteile einer raschen und nachvollziehbaren Übersicht und Erklärung der einzelnen Abläufe. Nebst den Prozessbeschreibungen sind die Prozessowner sowie die Versionierung aufzunehmen.*

#### Stellungnahme der BK

Die BK ist mit der Stossrichtung der Empfehlung einverstanden. Die bestehenden Arbeitsprozesse der Sektion Bundesratsgeschäfte werden bis Mitte 2015 vereinheitlicht und wo nötig aktualisiert. Ein gesamtheitliches BK-Prozessdesign wird momentan nicht verfolgt. Die BK erklärt sich jedoch bereit, ein einheitliches Prozessdesign bis Ende 2016 zu prüfen und allenfalls Massnahmen dazu einzuleiten.

*Empfehlung 3 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der Sektion Bundesratsgeschäfte ihre Risiken in den Prozessen systematisch aufzunehmen und die daraus abgeleiteten Kontrollen zu definieren und durchzuführen. Die Kontrollen sind zu dokumentieren. Als formale Unterstützung bieten sich die bereits eingeführten IKS-Unterlagen in den Bereichen Finanzen und Personal an.*

Stellungnahme der BK

Die BK ist mit der Empfehlung einverstanden. Die Risiken in der Sektion BRG werden in organisatorischer als auch in betrieblicher Hinsicht Mitte 2015 überprüft und bis Ende des 3. Quartals 2015 entsprechende Checklisten dazu angefertigt.

**10 SAP Unterstützung bei der Kreditführung und -steuerung**

Die Kosten für EXE / ÜDP werden durch finanz- und nicht finanzwirksame Kredite finanziert. Die einzelnen Kostenelemente werden in SAP mittels CO-Innenaufträgen differenziert erfasst. Die EFK hat festgestellt, dass die finanziellen Mittel für Betrieb / Unterhalt von EXE / ÜDP sowie die Projektkosten für EXE / BRC im SAP mit Planwerten auf den einzelnen CO-Innenaufträgen ausgewiesen werden und die Voraussetzungen zur Steuerung und Führung der Mittel gegeben ist. Die BK erhält aus dem IKT-Wachstumskredit des ISB jährlich einen Budgetbeitrag zugesprochen. Im laufenden Jahr beläuft sich dieser auf 500'000 Franken. Für 2014 liegen folgende Budgetwerte vor:

EXE / BRC (Projekt)	435 000 Franken
EXE Betrieb	94 000 Franken
GEVER ÜDP Betrieb / Changes	478 000 Franken

Gemäss Projektreporting wird für das Projekt EXE / BRC ein Betrag von 220 000 Franken ausgewiesen. Die Differenz von 215'000 Franken gegenüber dem Budget von 435 000 Franken besteht darin, dass sich im Zeitpunkt der Budgetierung die strategische Partnerschaft mit dem BIT noch nicht abzeichnete, diese wurde zu Beginn des Jahres 2014 durch die GL der BK beschlossen. Die Budgetdifferenz wird intern kompensiert. Die Betriebskosten für EXE und GEVER ÜDP setzen sich aus den Kosten für SEDEX, den Betriebs- sowie Releasekosten zusammen. Für das laufende Jahr belaufen sich die Kosten auf rund 572 000 Franken.

Der IKT Grundsatz, wonach der Einsatz von IKT kosteneffizient und die Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebenszyklus betrachtet wird, ist durch die BK teilweise sichergestellt. Die Abweichung gegenüber den IKT Vorgaben erklärt die BK damit, dass neue Vorhaben sehr stark politisch gesteuert sind, die Einflussmöglichkeiten gering sind. Berechnungen der BK beschränken sich auf Variantenberechnungen die beispielsweise im Zeitpunkt anstehender Releases von hohen Kosten erstellt werden. Der LE informiert die BK darüber, wann ein Produkt in die „end of life“ Phase kommt. Teilweise kommen die Informationen vom BIT für die Phase „end of extended support“ zu spät, um einen Produktwechsel vorzubereiten.

## **11 Beschaffungswesen**

Die EFK prüfte, ob für den operativen Unterhalt und Betrieb der Systeme EXE / GEVER ÜDP sowie für das abgeschlossene Projekt ÜDP die Verträge vorliegen und die gesetzlichen Vorschriften von BöB und VöB bei bundesexternen Beschaffungen eingehalten werden.

### **11.1 Vertragsmanagement Bund ist in Umsetzung**

Für die Abwicklung des Projekts ÜDP wurden zahlreiche Aufträge vergeben. Die Mehrheit der der EFK zur Verfügung gestellten und geprüften Verträge wurde mit dem Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation und Information Service Center EVD abgeschlossen. Eine gesamtheitliche Liste aller für dieses Projekt bestehenden Verträge konnte der EFK während der Prüfung nicht abgegeben werden. Die aus dem GEVER BK zugestellte Übersicht beschränkt sich auf externe Verträge; bundesinterne Verträge sind darauf nicht ersichtlich. Die EFK hat festgestellt, dass der mit der Firma Unisys im Jahr 2012 abgeschlossene Vertrag in der GEVER-Liste nicht enthalten war. Aufgrund der geschilderten Sachlage ist für die EFK deshalb nicht klar, ob sie Kenntnis von allen abgeschlossenen Verträgen für das Projekt ÜDP hat.

Im Nachgang wurde die EFK darüber informiert, dass die BK seit rund 10 Jahren ein systematisches Vertragscontrolling im Einsatz hat. Das Vertragsmanagement Bund wird bei der BK eingeführt; die Projektarbeiten wurden anfangs August 2014 aufgenommen und sollen bis Ende 2014 abgeschlossen sein. Auf eine Empfehlung wird deshalb verzichtet.

### **11.2 Die Transparenz der Beschaffungen ist zu verbessern**

Der EFK standen 19 Verträge mit einem Gesamtvolumen von rund 1,6 Mio. Franken zur Verfügung. Der Hauptanteil des Auftragsvolumens wurde bundesintern vergeben. Diese Aufträge sind nicht dem Beschaffungsrecht unterstellt.

Für alle der geprüften, extern vergebenen Aufträge waren, mit Ausnahme an die Firma ■■■, die freihändigen Vergaben gemäss Beschaffungsrecht zulässig. Mit der Firma ■■■ wurden 5 Verträge für die Unterstützung beim Projekt ÜDP abgeschlossen. Je 2 Verträge für die Phasen „Konzept“ und „Realisierung“ und ein Vertrag für die Phase „Einführung“. Das gesamte Auftragsvolumen betrug rund 410'000 Franken. Für die Beschaffung der Konzeptphase wurde ein Einladungsverfahren durchgeführt. Gemäss dem Pflichtenheft „Anforderung zur Eingabe von Offerten für die Projektunterstützung Phase Konzept“ wurden Eignungskriterien definiert, nicht aber Zuschlagskriterien. Das zu erreichende Punktemaximum betrug 172 Punkte, wovon der Preis, bewertet wurde nur der Stundenansatz, mit maximal 4 Punkten in die Wertung kam. Bei der Punktebewertung gab es bei den einzelnen Kriterien Punktabzüge. Die Abzüge sind in den vorliegenden Unterlagen nicht begründet.

Bei dieser Vergabe wurde auch eine Firma mit geringerer Aufwandschätzung und somit tieferen Gesamtkosten schlechter beurteilt, obschon diese nach der Bewertungsskala den Status „erfüllt“ ausweist. Auch ist die Abstufung bei der Bewertungsskala zwischen „erfüllt“ und „vollumfänglich erfüllt“ unklar. Die Offert-Bewertung und somit die Ermittlung des günstigsten Angebots ist deshalb nicht nachvollziehbar.

Wenn der „Preis“, wie im vorliegenden Fall nur mit 2,3% gewichtet wird, kann das wirtschaftlich günstigste Angebot folglich nicht bestimmt werden. Die Gewichtung müsste mindestens 20 – 30% sein. Im Weiteren sind Beschaffungen nicht aufzuteilen, d.h. im vorliegenden Fall hätte die Beschaffung alle Projektphasen umfassen müssen. Mögliche Folgephasen hätten allenfalls als Option miteinfließen sollen. Die EFK kommt aufgrund der vorliegenden Tatsachen zum Schluss, dass für dieses Geschäft eine öffentliche Ausschreibung erforderlich gewesen wäre.

#### *Empfehlung 4 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, die Dokumentation im Beschaffungswesen transparenter zu gestalten. Insbesondere sind die Beurteilungen – Bewertungsskalen oder Abzüge bei Punktevergabe – nachvollziehbar darzustellen bzw. zu dokumentieren.*

#### Stellungnahme der BK

Die BK ist mit der Empfehlung einverstanden. Der Handlungsbedarf wurde seitens der BK bereits erkannt und hat entsprechend Eingang in die Zielsetzung 2015 genommen. In Zusammenhang mit der Einführung des Vertragsmanagement soll der Beschaffungsprozess in der BK bis Mitte 2015 für alle Arten von Beschaffungen standardisiert und dokumentiert werden sodass die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben jederzeit nachvollziehbar ist. Die spezifischen Hinweis EFK zur Nachvollziehbarkeit der Beurteilungen werden in die entsprechenden Arbeiten einbezogen.

### **11.3 Eine zentrale Beschaffungsfunktion ist zu schaffen und in die Prozesse zu integrieren**

Während der Beschaffungsprüfung konnte der EFK die Dokumentation des „Beschaffungsprozess in der BK“ nicht zugestellt werden. Zu den nachträglich abgegebenen Dokumenten „Hauptprozess Dienstleistungsverträge“, „Abläufe in der Bundeskanzlei bei Beschaffungen“ und „Unterschriftenregelung in der Bundeskanzlei“ das Folgende:

Beim „Hauptprozess Dienstleistungsverträge“ ist für die Phase Ausschreibung die Dienststelle verantwortlich. Nicht erwähnt sind Vergaben von Dienstleistungen im unter-schweligen Bereich, die im Einladungsverfahren oder freihändig vergeben werden können. Im Weiteren fehlt die Bedürfnisphase, Prozesse in Abhängigkeit des Beschaffungsvolumens, Vorgehen bei Vertragsnachträgen, Einbezug von internen Beschaffungs-Know-how.

Beim Dokument „Abläufe in der Bundeskanzlei bei Beschaffungen“ fehlen beschaffungsspezifische Elemente weitgehend. Es wird zum Beispiel aufgeführt, dass Offerten gemäss Pflichtenheft bewertet werden. Richtig wäre, dass diese gemäss den im Pflichtenheft aufgeführten Zuschlagskriterien bewertet werden. Es wird auch aufgeführt, dass ab einem Auftragsvolumen ab 50'000 Franken drei Offerten erforderlich sind. Nicht erwähnt ist, dass auch bei diesen Geschäften ein Evaluationsbericht zu erstellen ist, aus dem die Bewertung der vorgängig definierten Zuschlagskriterien ersichtlich ist. Ebenfalls fehlen Hinweise bezüglich Splitting-Verbot und massgebender Auftragswert inklusive allfälliger Optionen (vgl. Ziffer 11.2). Bei der Unterschriftenregelung fehlt beispielsweise die Regelung, wer Vertragsnachträge unterschreibt (z.B. diejenige, Stufe, die auch für den Initialauftrag zuständig war oder wird ein Vertragsnachtrag wie ein Einzelvertrag behandelt).

Die EFK hat festgestellt, dass bei der BK im Beschaffungsbereich Handlungsbedarf besteht. Die Beschaffungssicht muss in die Prozesse und Vorgabedokumente einfließen. Auch muss eine zu

bestimmende kompetente, zentrale Beschaffungsfunktion in die Vorgaben eingebunden und bedarfsgerecht bei den einzelnen Beschaffungen beigezogen werden.

*Empfehlung 5 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, ein auf ihre Organisation abgestimmtes Beschaffungswesen mit dem notwendigen Beschaffungswissen aufzubauen. Es sind Vorgaben zu erlassen, wie diese Beschaffungskompetenz bei der Beschaffungsplanung und Abwicklung beizuziehen ist. Das Beschaffungswesen ist auch verstärkt in die Vorgaben und Prozesse zu integrieren.*

Stellungnahme der BK

Die BK ist mit der Empfehlung einverstanden. Die spezifischen Hinweise der EFK werden in die Umsetzung der bereits bestehenden Zielsetzung (vgl. Ziffer 4 vorstehend) einbezogen.

## **12 Follow-up**

Die EFK hat im Jahr 2011 die Koordination und der Tätigkeiten der Delegierten GEVER bei der BK (PA 11348) geprüft und Empfehlungen formuliert. Die EFK nahm die aktuelle Prüfung zum Anlass, die Empfehlungsumsetzung aus dem, per Ende Januar 2012 abgeschlossenem Projekt „ÜDP“, zu prüfen. Sie kommt zum Schluss, dass unten aufgeführten Empfehlungen umgesetzt wurden. Die Hinweise zu den einzelnen Empfehlungen sind teilweise verkürzt von der BK übernommen worden.

*Empfehlung 3.2.1*

Umgesetzt. Es wurden keine spezifischen Namen technischer Lösungen verwendet.

*Empfehlung 3.2.2*

Umgesetzt. Diese Vorgaben sind in den Erläuterungen zur GEVER-Verordnung, Ziffer 1 zu finden.

*Empfehlung 4.3*

Umgesetzt. Die Parlamentsdienste werden auch in der Nachfolgeorganisation GEVER Bund sowohl zu den Sitzungen der Kerngruppe ÜDP als auch in den Steuerungsausschuss GEVER Bund eingeladen.

Zudem ist in der 4-Jahres-Planung GEVER Bund vorgesehen, dass weitere ÜDP-Prozesse definiert und eingeführt werden sollen. Hier werden wir sicherlich erneut versuchen, in Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten auch Prozesse zu identifizieren.

*Empfehlung 5.1*

Umgesetzt. Der Bundesrat die unter der Federführung des Bundesamtes für Justiz die Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung, SR 172.010.441) verabschiedet. Darin sind die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen festgelegt. Der Bundeskanzlei kommt die Aufgabe für die Gesamtkoordination zu. Die BK hat zudem die Fachgruppe GEVER Bund zu leiten und das Projekt „WTO-Ausschreibung“.

#### *Empfehlung 5.4*

Umgesetzt. Der Bundesrat hat am 13.11.2013 und am 14.03.2014 beschlossen, dass die Projekte „WTO-Ausschreibung“ und „Realisierung“ in der Verantwortung der Bundeskanzlei bearbeitet werden. Gleichzeitig die dafür nötigen finanziellen Mittel (Fr. 1.2 Mio. für das Projekt WTO GEVER Bund und Fr. 4.8 Mio. für die Realisierung) bei der BK eingestellt und von den Departementen an die BK abzutreten sind. Die Departemente / BK sind für die Finanzierung und Einführung selber verantwortlich sind.

#### *Empfehlung 5.5.1*

Umgesetzt. Die Ausgaben für die Beschaffung und Realisierung der beiden GEVER-Produkte auf 6 Millionen, die Voraussetzungen für einen Verpflichtungskredit sind nicht erfüllt. Die Einführung in den Departementen soll im Rahmen departementsspezifischer Projekte und den vorhandenen Budgets realisiert werden. Die zentrale Führung für diese letzte Phase der Einführung wird über eine periodische Berichterstattung der Departemente gegenüber dem Steuerungsausschuss und einem jährlichen Bericht an den BR sichergestellt.

#### *Empfehlung 5.5.2*

Umgesetzt. BRB vom 13.11.2013 und BRB vom 14.03.2014 bzw. AKV gemäss GEVER-Verordnung.

#### *Empfehlung 5.6*

Umgesetzt. Die BK erstellt jährlich zu Handen des Bundesrates einen Bericht gemäss GEVER-Verordnung. Die Rapportierung orientiert sich an der durch die GSK genehmigten 4-Jahres-Planung GEVER Bund.

#### *Empfehlung 5.7*

Umgesetzt. Das strategische Risikomanagement wird im Rahmen der 4-Jahresplanung und der jährlichen Berichterstattung an den Bundesrat wahrgenommen. Das operative Risikomanagement wird im Rahmen der Sitzungen des Steuerungsausschusses und gemäss HERMES 5 im Projekt WTO-Ausschreibung wahrgenommen.

#### *Empfehlung 5.9*

Umgesetzt. Im Rahmen der Bundesratsanträge vom 13. November 2013 bzw. 14. März 2014 konnte die Thematik der „flächenendeckenden Einführung“ von GEVER mit den Departementen eingehend besprochen und aus Sicht BK bereinigt werden.

#### *Empfehlung 6.2*

Umgesetzt. Die Ergebnisse aus dem BRB vom 23.01.2008 wurden mit dem Schlussbericht des Programms GEVER Bund vom Bundesrat am 19.12.2012 zur Kenntnis genommen und kommuniziert.

### **13 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 4. November 2014 statt. Teilgenommen haben:

Bundeskanzlei

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Eidg. Finanzkontrolle

- Grégoire Demaurex, Mandatsleiter
- Daniel Zoss, Revisionsleiter

Die Besprechung ergab Zustimmung zu den erwähnten Feststellungen. Die Bemerkungen der Bundeskanzlei wurden aufgenommen und sind weitgehend in den Bericht eingeflossen. Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

**EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE**

Grégoire Demaurex  
Mandatsleiter

Daniel Zoss  
Revisionsleiter

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

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

Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung  
(GEVER-Verordnung, SR 172.010.58)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)

## **Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK**

### **Abkürzungen:**

A / K / V	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung
BCM	Business Continuity Management
BK	Bundeskanzlei
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GS	Generalsekretariate
IKS	Internes Kontrollsystem
IOS	Informations- und Objektsicherheit
ISB	Informatikstrategieorgan des Bundes
LE	Leistungserbringer
PD	Parlamentsdienste
RKM	Risikokontrollmatrix
SBRG	Sektion Bundesratsgeschäfte
ÜDP	Überdepartementale Prozesse
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheiten

### **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. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).