



# **Prüfung des IKT- Schlüsselprojektes GEVER Bund**

Bundeskanzlei



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15628.104.00060.12
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes GEVER Bund Bundeskanzlei**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Bereits seit 1990 gehören die Ablaufsteuerung und Aktenführung zur Informatiklandschaft der Bundesverwaltung (Geschäftsverwaltung GEVER). Für eine erfolgreiche Realisierung und Einführung von GEVER sind wichtige Hürden zu überwinden. Bisherige Bestrebungen zeigten noch keinen flächendeckenden Erfolg und führten zu einer heterogenen GEVER-Landschaft. Das «Projekt GEVER Bund» legt nun die Grundlagen für eine Vereinfachung und Zentralisierung.

### **Mit 142 Millionen Franken soll ein neuer GEVER-Standard realisiert und eingeführt werden**

In der ersten Phase wurden im Rahmen der Zweiproduktestrategie in einer offenen WTO-Ausschreibung zwei neue GEVER-Produkte beschafft («Projekt WTO-Beschaffung GEVER Bund»). Dafür wurden 1,6 Millionen Franken ausgegeben. Innert drei Monaten nach dem Zuschlag mussten die Departemente und die Bundeskanzlei (Departemente/BK) eines der beiden Produkte auswählen. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation sowie weiterer Kriterien, etwa die Produktpräsentation oder die Ergebnisse des Proof of Concept, haben sich alle Departemente/BK für das wirtschaftlichere Produkt (ActaNova von Atos AG) entschieden. Für die folgenden Phasen hat der Bundesrat einen entsprechenden Verpflichtungskredit über 67 Millionen Franken verabschiedet (Botschaft zur Finanzierung der Realisierung und Einführung eines standardisierten GEVER-Produkts in der zentralen Bundesverwaltung vom 11. September 2015). Die Genehmigung im Parlament steht noch aus. Zusätzlich sind Eigenleistungen der Departemente/BK im Umfang von 75 Millionen Franken notwendig. Die Kosten für die Realisierung und Einführung belaufen sich somit auf 142 Millionen Franken («Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund»). Die Gesamtkosten von knapp 144 Millionen Franken setzen sich zusammen aus jenen für das «Projekt WTO-Beschaffung GEVER Bund» und jenen für das «Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund». Dieser Investition stehen gemäss Botschaft künftige Reduktionen der Betriebskosten von jährlich 18 Millionen Franken gegenüber.

### **Der umfassende Nutzen von GEVER als Führungsinstrument entfaltet sich erst im Zuge des Lebenswegmanagements von Fachanwendungen**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kommt an anderer Stelle zum Schluss, dass Vorteile mit einer Zweiproduktestrategie bei IKT-Standardprodukten verspielt werden könnten. Die Wahl des wirtschaftlicheren Produktes bestätigt die bisherige Haltung der EFK, dass eine solche Strategie wenig zielführend ist, um Präferenzen von Leistungsbezüger möglichst wenig einzuschränken. In Zukunft wird es schwierig, eine Zwei- oder Mehrproduktestrategie zu rechtfertigen, denn das «Projekt GEVER Bund» zeigt exemplarisch, dass alle Departemente/BK sich auf einen Anforderungskatalog einigen können. Damit wurde der Grundstein für die Wahl eines einzigen Produktes gelegt.

Um künftig vom vollen Nutzen von GEVER als Führungsinstrument inklusive Terminkontrolle und Statusverfolgung zu profitieren, sind weitere Investitionen nötig. Mit dem GEVER-Bundesstandard wird es zum Beispiel möglich, elektronische Dokumente aus Fachanwendungen zentral zu führen (DMS-Funktionalität). Anpassungen auf der Seite der Fachanwendungen gehören allerdings nicht



zum Umfang des Programmes und sind separat zu beauftragen. Dies ist im Nachgang zur Einführung des neuen Produktes erforderlich, unter anderem um GEVER wie vorgesehen als Führungsinstrument zu verankern. Dabei ist es besonders wichtig, dass die Einführungsprojekte die notwendigen Massnahmen umsetzen. Die bisher konstruktiv und erfolgreich verlaufende Zusammenarbeit aller Departemente und der BK ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine gemeinsame Zielerreichung.

### **Mit dem Programm werden Grundlagen zur Überwindung der noch bestehenden Hürden gelegt**

Die heute beim Bund stark verankerte Firma Fabasoft hatte auch ein Angebot unterbreitet, ist aber unterlegen. Sie hat den Zuschlagsentscheid vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer) angefochten. Die BK entschied sich, die aufschiebende Wirkung nicht anzufechten und direkt in das Hauptverfahren einzusteigen. Dieses Verfahren gefährdet die Termineinhaltung. [REDACTED]

Die BK hat parallel dazu Vorbereitungsarbeiten für die kommenden Phasen der Realisierung und Einführung in Angriff genommen. Damit will sie den anspruchsvollen Zeitplan trotzdem erfüllen. Bis 2017 soll ein einheitlicher und für alle Departemente/BK verbindlich einzusetzender GEVER-Bundesstandard realisiert werden. Die Einführung soll in departementalen Projekten unter der zentralen Steuerung und Führung des Programms bis Ende 2018 erfolgen. Ab Januar 2019 soll GEVER als Standarddienst durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) geführt werden. Um die notwendige Kontinuität sicherzustellen, empfiehlt die EFK eine Übergabe der Verantwortung der BK an das ISB erst nach erfolgreichem Abschluss der Einführungen.

Parallel zur WTO-Ausschreibung begannen die für die Einführung von GEVER notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Aktenführung. Entgegen dem Auftrag des Bundesrates werden diese nicht in allen Departementen bis Ende 2015 abgeschlossen. Die EFK empfiehlt, diese Arbeiten forciert voranzutreiben.

Die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte soll mit einem zuverlässigen und nutzerfreundlichen Einsatz der Informationsschutzsoftware Secure Center erfolgen. Entsprechende Anpassungen sind noch durch das ISB zu konzipieren und zu realisieren. Die EFK empfiehlt, diese Arbeiten zu intensivieren und eng zu führen.

Während der Realisierung des Bundesstandards soll der Betrieb zudem beim Leistungserbringer (LE) ISCeco zentralisiert aufgebaut werden. Damit fallen Arbeiten bei fünf anderen LE weg und die entsprechenden personellen Ressourcen sollen an das ISCeco abgetreten werden. Diese Abtretungen sind noch nicht gesichert und die EFK empfiehlt auch Alternativszenarien zur Personalabtretung in Betracht zu ziehen.

Die EFK befürwortet die Einflussnahme des Programms auf die Einführungsprojekte, um diese entsprechend auszurichten. Sie betont, dass damit Grundlagen gelegt werden, wichtige Hürden aber noch zu überwinden sind, sodass eine straffe Programmführung weiterhin notwendig ist. Die Ablaufsteuerung und Aktenführung müssen flächendeckend durchgesetzt werden. Ebenso sind Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung der Nutzer als kontinuierliche Aufgabe zu pflegen.

## **Evaluation du projet clé informatique GEVER Confédération Chancellerie fédérale**

### **L'essentiel en bref**

---

Depuis 1990 déjà, la gestion des processus et des documents fait partie du paysage informatique de l'administration fédérale (gestion des affaires GEVER). Pour une réalisation et une introduction réussies de GEVER, d'importants obstacles sont à surmonter. Les efforts consentis à ce jour n'ont pas encore rencontré un succès global et ont conduit à une constellation GEVER hétérogène. Le projet «GEVER Confédération» jette aujourd'hui les bases d'une simplification et d'une centralisation.

### **142 millions de francs pour la réalisation et l'introduction d'une nouvelle norme GEVER**

Lors d'une première phase et conformément à la stratégie à deux produits, deux produits GEVER ont été acquis dans le cadre d'un appel d'offres OMC ouvert (projet «Produits GEVER pour l'administration fédérale»): 1,6 million de francs ont été dépensés à ce titre. Dans un délai de trois mois après l'adjudication, les départements et la Chancellerie fédérale ont dû choisir l'un des produits. En raison de la situation budgétaire tendue et compte tenu d'autres critères tels la présentation du produit et la démonstration de faisabilité, tous les départements et la Chancellerie fédérale se sont prononcés en faveur du produit le plus économique (ActaNova d'Atos AG). Le Conseil fédéral a approuvé un crédit d'engagement de 67 millions de francs pour les phases suivantes (message du 11 septembre 2015 relatif au financement de la réalisation et de l'introduction d'un produit GEVER standardisé dans l'administration fédérale centrale). Le Parlement n'a pas encore donné son accord. Par ailleurs, des prestations propres aux départements et à la Chancellerie fédérale seront nécessaires à hauteur de 75 millions de francs. Les coûts de réalisation et d'introduction s'élèveront ainsi à 142 millions de francs (programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération»). Le coût total de quelque 144 millions de francs se répartit entre le projet «Appel d'offres OMC Produits GEVER pour l'administration fédérale» et le programme «Réalisation et introduction de GEVER Confédération». Selon le message, cet investissement permettra à l'avenir de réduire les coûts d'exploitation de 18 millions de francs par an.

### **Seule la gestion des applications métier durant tout leur cycle de vie permettra de tirer tous les avantages de GEVER en tant qu'instrument de gestion**

Dans d'autres rapports, le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime que les avantages d'une stratégie à deux produits en matière de produits informatiques standard peuvent être perdus. Le choix du produit le plus économique confirme l'avis du CDF selon lequel une telle stratégie ne laisse guère aux bénéficiaires de prestations le libre choix quant à leurs préférences. A l'avenir, il sera difficile de justifier une stratégie à deux ou plusieurs produits, car le projet «GEVER Confédération» montre de façon exemplaire que tous les départements et la Chancellerie fédérale peuvent s'accorder sur un catalogue d'exigences, ce qui a mené ici au choix d'un seul produit.

D'autres investissements seront nécessaires pour profiter pleinement de GEVER en tant qu'instrument de gestion, y compris des délais et du suivi des statuts. Grâce à la norme GEVER de la Confédération, les documents électroniques produits par des applications métier (fonctionnalité de gestion documentaire ou DMS) pourront être par exemple gérés de manière centralisée.



L'adaptation des applications métier n'appartient pas au programme et devra faire l'objet de mandats séparés; des modifications ultérieures seront en effet indispensables pour implanter GEVER comme prévu en tant qu'instrument de gestion. A cet égard, il sera particulièrement important que les projets de mise en place incluent les mesures nécessaires. La collaboration, jusqu'ici constructive et couronnée de succès, de tous les départements et de la Chancellerie fédérale est un facteur de réussite essentiel pour atteindre l'objectif commun.

### **Le programme établit les bases qui permettront de franchir les obstacles existants**

L'entreprise Fabasoft, très présente au sein de l'administration fédérale, a également soumissionné mais n'est pas adjudicataire. Elle a recouru contre la décision d'adjudication auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). La Chancellerie fédérale a décidé de ne pas contester l'effet suspensif du recours et de s'engager directement dans la procédure sur le fond. Cette procédure met en péril le respect des délais. [REDACTED]

La Chancellerie fédérale a entamé entre-temps les travaux préparatoires aux phases de réalisation et d'introduction à venir. Elle veut ainsi respecter malgré tout le calendrier très serré. D'ici à 2017, une norme GEVER fédérale unifiée et contraignante pour tous les départements et la Chancellerie fédérale devrait ainsi être réalisée. Son introduction devrait intervenir d'ici à la fin de 2018 dans le cadre de projets départementaux pilotés et gérés de manière centralisée par le programme. A partir de janvier 2019, GEVER sera géré en tant que service standard par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Pour garantir la continuité nécessaire, le CDF recommande de ne transférer la responsabilité de la Chancellerie fédérale à l'UPIC qu'après l'introduction réussie de la norme.

Parallèlement à l'appel d'offres OMC, les travaux préparatoires de la gestion documentaire nécessaires à l'introduction de GEVER ont été lancés. Contrairement au mandat du Conseil fédéral, tous les départements n'ont pas achevé ces travaux en 2015. Le CDF recommande de les poursuivre avec célérité.

Le traitement des affaires confidentielles doit être assuré par l'utilisation fiable et simple du logiciel de protection des informations Secure Center. Des adaptations doivent encore être conçues et réalisées par l'UPIC. Le CDF recommande d'accélérer et de concentrer ces travaux.

En outre, durant la réalisation de la norme fédérale, l'exploitation doit être centralisée auprès du fournisseur de prestations ISCeco, ce qui permettra de renoncer à des travaux auprès de cinq autres fournisseurs et de transférer les ressources humaines correspondantes à l'ISCeco. Ces transferts ne sont pas encore garantis et le CDF recommande d'envisager des solutions de rechange.

Le CDF approuve l'influence du programme sur les projets d'introduction, qui permet de les orienter. Il souligne que les bases sont ainsi établies, mais que d'importants obstacles restent à franchir qui nécessitent une stricte gestion du programme. Le pilotage des processus et la gestion documentaire doivent être généralisés. De même, les mesures de sensibilisation et de formation des utilisateurs constitueront une tâche permanente.

**Texte original en allemand**

## **Verifica del progetto chiave TIC «GEVER Confederazione» Cancelleria federale**

### **L'essenziale in breve**

---

Il controllo del flusso e la gestione degli atti appartengono già dal 1990 all'infrastruttura informatica dell'Amministrazione federale (gestione degli affari GEVER). Per realizzare e introdurre GEVER in maniera efficace occorre superare importanti ostacoli. Gli sforzi fatti finora non si sono ancora tradotti in un successo in tutta l'Amministrazione federale e hanno determinato un panorama GEVER eterogeneo. Il progetto «GEVER Confederazione» pone ora le basi per introdurre una semplificazione e centralizzazione in tale ambito.

### **142 milioni di franchi per la realizzazione e l'introduzione di un nuovo standard GEVER**

Nel quadro della strategia basata su due prodotti, in una gara d'appalto OMC pubblica sono stati acquistati nella prima fase d'introduzione due nuovi prodotti GEVER (progetto di acquisto OMC di «GEVER Confederazione»). A questo proposito sono stati spesi 1,6 milioni di franchi. Entro tre mesi dall'aggiudicazione i dipartimenti e la Cancelleria federale (CaF) hanno dovuto scegliere uno dei due prodotti. A seguito della difficile situazione del bilancio e sulla base di altri criteri quali la presentazione del prodotto e i risultati del *proof of concept*, tutti i dipartimenti e la CaF hanno scelto il prodotto più economico (ActaNova di Atos AG). Per le fasi successive il Consiglio federale ha adottato il messaggio relativo al credito complessivo di 67 milioni di franchi (Messaggio dell'11 settembre 2015 concernente il finanziamento della realizzazione di un prodotto GEVER standardizzato e della sua introduzione nell'Amministrazione federale centrale). Il Parlamento non ha ancora approvato il credito. Inoltre, saranno necessarie prestazioni proprie dei dipartimenti e della CaF per un importo di 75 milioni di franchi. I costi per la realizzazione e l'introduzione di GEVER ammontano pertanto a 142 milioni di franchi (programma «Realizzazione e introduzione di GEVER Confederazione»). I costi complessivi di circa 144 milioni di franchi sono composti dai costi del progetto di acquisto OMC di «GEVER Confederazione» e da quelli del programma «Realizzazione e introduzione di GEVER Confederazione». Secondo il relativo messaggio questo investimento è controbilanciato da future riduzioni dei costi d'esercizio di 18 milioni di franchi annui.

### **La gestione del ciclo di vita delle applicazioni specifiche consente di beneficiare appieno dei vantaggi di GEVER quale strumento di gestione**

Il Controllo federale delle finanze (CDF) giunge alla conclusione che i vantaggi della strategia basata su due prodotti nel caso dei prodotti TIC standard possano andare persi. La scelta del prodotto più economico conferma il parere sostenuto finora dal CDF, ossia che una tale strategia sia adatta a limitare il meno possibile le preferenze dei beneficiari delle prestazioni. In futuro sarà difficile giustificare una strategia basata su due o più prodotti visto che il progetto «GEVER Confederazione» mostra in modo esemplare come tutti i dipartimenti e la CaF possono accordarsi su un solo catalogo dei requisiti. In questo modo sono state create le basi per la scelta di un unico prodotto.

In futuro al fine di poter beneficiare appieno dei vantaggi di GEVER quale strumento di gestione, compresi il controllo delle scadenze e delle fasi di elaborazione, sono necessari ulteriori investimenti. Lo standard federale GEVER permetterà ad esempio di gestire centralmente documenti elettronici



mediante applicazioni specifiche (funzione DMS). Il programma non prevede tuttavia adeguamenti per quanto concerne le applicazioni specifiche. Questi ultimi devono essere richiesti separatamente. Ciò è necessario a seguito dell'introduzione del nuovo prodotto, soprattutto affinché GEVER si imponga, come previsto, quale strumento di gestione. È molto importante che i progetti introduttivi attuino le misure necessarie. La collaborazione finora costruttiva e di successo tra tutti i dipartimenti e la CaF costituisce un fattore significativo per il raggiungimento comune degli obiettivi.

### **Il programma costituisce le basi per superare gli ostacoli ancora esistenti**

La ditta Fabasoft attualmente in stretti rapporti con la Confederazione aveva anch'essa partecipato alla gara d'appalto, ma senza successo. Fabasoft ha impugnato la decisione di aggiudicazione dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). La CaF ha deciso di non contestare l'effetto sospensivo stabilito dal TAF e di entrare direttamente nel procedimento principale. Tale processo mette a rischio l'osservanza delle scadenze. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

La CaF ha avviato parallelamente dei lavori preparatori per le prossime fasi di realizzazione e di introduzione. In questo modo vuole comunque rispettare il calendario caratterizzato da strette scadenze. Entro il 2017 deve essere realizzato uno standard federale GEVER uniforme e vincolante per tutti i dipartimenti e la CaF. L'introduzione avverrà in progetti dipartimentali nel quadro della gestione e della direzione centralizzate di GEVER entro la fine del 2018. A partire dal mese di gennaio del 2019 l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) gestirà GEVER quale servizio standard. Per garantire la necessaria continuità, il CDF raccomanda di assegnare la competenza della CaF in materia all'ODIC soltanto dopo il superamento della fase d'introduzione.

Parallelamente alla gara d'appalto OMC sono stati avviati lavori preparatori per la gestione degli atti necessari per introdurre GEVER. Questi lavori non sono stati conclusi entro la fine del 2015 in tutti i dipartimenti, come prevedeva invece il mandato del Consiglio federale. A tal proposito, il CDF raccomanda di procedere velocemente.

Per il trattamento di affari confidenziali occorre impiegare in modo semplice e affidabile il software di protezione delle informazioni Secure Center. L'ODIC deve ancora progettare ed eseguire i rispettivi adeguamenti. Il CDF raccomanda di intensificare questi lavori.

Durante la realizzazione dello standard federale l'esercizio deve essere inoltre allestito centralmente presso il fornitore di prestazioni ISCeco. In questo modo non dovranno più essere svolti lavori presso altri cinque fornitori e le relative risorse del personale potranno essere cedute a ISCeco. Questi trasferimenti non sono ancora garantiti e il CDF raccomanda di considerare scenari alternativi.

Il CDF approva l'influenza del programma sui progetti introduttivi affinché siano allestiti adeguatamente. Sottolinea il fatto che così è possibile gettare solide basi, ma vi sono ancora importanti ostacoli da superare e si rende quindi ancora necessaria una rigorosa gestione del programma. Il controllo del flusso e la gestione degli atti devono essere attuati in modo capillare. Al contempo occorre elaborare costantemente misure volte a sensibilizzare e formare l'utente.

### **Testo originale in tedesco**

## **Audit of the key ICT project federal GEVER programme Federal Chancellery**

### **Key points**

---

Ever since 1990, sequential controls and file management have been part of the Federal Administration's IT landscape (GEVER business administration). Significant obstacles have to be overcome in order to ensure the successful creation and introduction of GEVER. Previous efforts did not have any widespread success and led to a diverse GEVER landscape. The federal GEVER project has now laid the foundations for simplification and centralisation.

### **A new GEVER standard is to be created and introduced at a cost of CHF 142 million**

During the first stage, two new GEVER products were procured in an open WTO tender within the framework of the two-product strategy (federal GEVER WTO procurement project). CHF 1.6 million was spent on these. The departments and Federal Chancellery (departments/FCh) had to choose one of the two products within three months of the contract being awarded. All of the departments and the FCh opted for the more economical one, i.e. ActaNova from Atos AG, because of the tight budgetary situation and other criteria such as product presentation and proof of concept results. The Federal Council adopted a corresponding guarantee credit of CHF 67 million for the following stages (dispatch of 11 September 2015 on financing the creation and introduction of a standardised GEVER product in the central Federal Administration). It still has to be approved by Parliament. In addition, contributions of CHF 75 million are needed from the departments and the FCh. The creation and introduction costs are thus CHF 142 million (creation and introduction of the federal GEVER programme). The total costs of almost CHF 144 million are comprised of those for the federal GEVER WTO procurement project and those for the creation and introduction of the federal GEVER programme. According to the dispatch, this investment stands against an annual reduction in operating costs of CHF 18 million.

### **The full benefits of GEVER as a management tool will be delivered only in the course of specialist application lifecycle management**

Additionally, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) concluded that advantages could be lost with a two-product strategy in the case of ICT standard products. The selection of the more economical product confirmed the SFAO's existing view that there is not much point in such a strategy in order to restrict the preferences of service procurers as little as possible. It will be difficult to justify a two-product or multi-product strategy in the future, as the federal GEVER project clearly illustrates that all departments and the FCh can agree on a set of requirements, thereby laying the foundation for selecting a single product.

Further investment is necessary in order to take advantage of the full benefits of GEVER as a management tool, including deadline control and status tracking, in the future. It will be possible with the federal GEVER standard to manage electronic documents from specialist applications centrally, for example (DMS functionality). Adjustments to specialist applications do not fall within the scope of the programme, however, and have to be commissioned separately. This will be necessary in the follow-up to the introduction of the new product, among other things to anchor GEVER as a management tool as planned. It is particularly important for the introduction projects to implement



the necessary measures in the process. Constructive and successful cooperation by all departments and the FCh to date is a key success factor for achieving mutual objectives.

**A basis for overcoming the remaining obstacles is being created with the programme**

Fabasoft, a company currently well-established in the Confederation, also submitted a tender, but it was defeated. The company contested the award decision before the Federal Administrative Court (FAC). The Federal Chancellery (FCh) decided not to contest the suspensive effect and to start the main proceedings directly. These proceedings are jeopardising deadlines. [REDACTED]

In parallel, the FCh commenced preparatory work for the next creation and introduction stages. In this way, the FCh wishes to adhere to the ambitious schedule nonetheless. A uniform federal GEVER standard that has to be implemented in a binding manner by all departments and the FCh is to be created by 2017. It is to be introduced in departmental projects under the central steering and management of the programme by the end of 2018. GEVER should be managed as a standard service by the Federal IT Steering Unit (FITSU) from January 2019 onward. In order to ensure the necessary continuity, the SFAO recommends that responsibility should not be transferred from the FCh to the FITSU until launches have been successfully completed.

The file management preparatory work needed for the introduction of GEVER commenced at the same time as the WTO tender. Contrary to the Federal Council's instructions, this will not be completed in all departments by the end of 2015. The SFAO recommends seriously pressing ahead with this work.

Confidential items should be processed by means of reliable and user-friendly use of the information security software SecureCenter. Corresponding adjustments still have to be designed and made by the FITSU. The SFAO recommends stepping up this work and managing it tightly.

While the federal standard is being created, operation should additionally be established in a centralised manner within the service provider Information Service Center EAER (ISCeco). Work by five other service providers will thus be eliminated and the corresponding staff should be assigned to the ISCeco. These transfers have not yet been ensured and the SFAO also recommends considering alternative scenarios to staff transfers.

The SFAO is in favour of the programme having an influence on the introduction projects in order to orient them accordingly, emphasising that a basis will thus be created for overcoming significant obstacles that still exist, with the result that tight programme management remains necessary. Sequential controls and file management have to be widely used. By the same token, measures are to be maintained to raise awareness and train users as an ongoing task.

**Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme der Bundeskanzlei zur Prüfung:**

Die Bundeskanzlei hat im November 2013 den Auftrag erhalten, zwei GEVER-Produkte rechtskonform zu beschaffen und diese bis Mitte 2016 für die Einführung bereitzustellen. Alle bisherigen Termine konnten eingehalten werden. Im März 2015 hat der Bundesrat der Bundeskanzlei einen weiteren Auftrag erteilt. Der bisherige Auftrag wurde mit dem Auftrag für die gesamte Realisierung (Aufbau IT-Plattform, Migrationsplanung, Finanzierungskonzept, Bundesstandard) erweitert. Damit wurde das bisherige Projekt zu einem IKT-Schlüsselprojekt. Ein Verpflichtungskredit wurde damit auch notwendig. Zeitverzugslos hat die BK die Arbeiten für die Erarbeitung eines Verpflichtungskredites (Besondere Botschaft) an die Hand genommen. Dieser wurde durch den Bundesrat Anfang September 2015 zu Händen des Parlaments verabschiedet. Anlässlich der Verabschiedung des Verpflichtungskredites hat der Bundesrat der BK einen weiteren Auftrag erteilt, indem er ihr die gesamte Koordination, Führung und Steuerung der Einführungsprojekte der Departementen (Programm Realisierung/Einführung GEVER Bund) übertragen hat. Die BK wird das Programm und die dabei anfallenden Arbeiten wie bisher ziel- und lösungsorientiert führen und steuern. Die BK legt jedoch Wert auf die Feststellung, dass die Einführungsprojekte in den Departementen eine hohe Aufmerksamkeit der Stufe GS und Amtsdirektoren benötigen. Nur durch die konsequente, termin- und zieltreue Führung, der konsequenten Um- und Durchsetzung auf allen Stufen wird es gelingen, das Vorhaben ohne Mehrkosten und termingerecht zu realisieren. Dass in der gleichen Zeit auch das Programm "APS2020" umgesetzt werden soll, schränkt die Erfolgchancen merklich ein bzw. erhöht die Programmrisiken substantiell.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	13
<b>2</b>	<b>Eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht verzögert den Abschluss der Beschaffungsphase</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Realisierung und Einführung werden trotz der hängigen Beschwerde soweit möglich vorbereitet</b>	<b>16</b>
3.1	Der Abschluss der Phase Beschaffung ist abhängig vom Gerichtsentscheid	16
3.2	Die Phase Realisierung kann noch nicht umfassend gestartet werden	16
3.3	Detailpläne für die Phase Einführung müssen noch erstellt werden	18
<b>4</b>	<b>Wichtige Hürden im Umfeld sind noch zu meistern</b>	<b>21</b>
4.1	Vertrauliche Geschäfte sollen im GEVER-System mit Secure Center bearbeitet werden	21
4.2	Der Aufbau einer neuen Betriebsorganisation erfordert zusätzliche personelle Ressourcen	22
4.3	Dokumentmanagementsysteme in Fachanwendungen bleiben bestehen	23
<b>5</b>	<b>Ein stabiles Fundament wird mit dem neuen Programmauftrag gelegt</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Finanzierung und Controlling sind für eine Leistungswertmessung vorbereitet</b>	<b>26</b>
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>28</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>29</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>30</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Gestützt auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bei der Bundeskanzlei (BK) das Projekt GEVER Bund.

Das Projekt GEVER Bund wurde im November 2013 durch den Bundesrat beauftragt und im April 2015 von demselben als IKT-Schlüsselprojekt definiert.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hatte bereits 2006 eine Querschnittsprüfung im Bereich Geschäftsverwaltung GEVER Bund bei neun Verwaltungseinheiten durchgeführt. 2011 folgte eine Prüfung der Zielerreichung und des Arbeitsstandes des «Programms GEVER Bund (PGB)». 2014 prüfte die EFK die Umsetzung des Projektes GEVER «Überdepartementale Prozesse».

Neu wurden in der aktuellen Prüfung Aspekte für ein IKT-Schlüsselprojekt beurteilt.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Das Vorhaben befand sich zum Prüfungszeitpunkt in einer Zwischenphase. Die Phase WTO-Beschaffung konnte aufgrund einer hängigen Beschwerde nicht abgeschlossen und die Nachfolgephase (Realisierung) nicht in vollem Umfang gestartet werden.

Für die Prüfung standen folgende Fragen im Vordergrund:

- Wie ist der Stand der Konzeption, insbesondere in Bezug auf die Themen GEVER als Führungsinstrument, Architektur / Design, Kosten / Wirtschaftlichkeit, Produktstrategie?
- Wie ist der Stand der Organisation und Vorbereitung der folgenden Realisierung und Einführung?
- Wie ist der Stand der Erarbeitung des Marktmodells für einen Standarddienst GEVER?
- Wie ist der Stand der Vorarbeiten in den Departementen und Verwaltungseinheiten?
- Wie werden Doppelspurigkeiten behandelt?
- Wie ist der Stand der Gewährleistung von Sicherheit (Vertraulichkeit und Verschlüsselung)?

Nicht Gegenstand der Prüfung war die WTO-Beschaffung als solches.

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

Die Prüfung wurde von Alberto Parisi (Revisionsleitung) und Markus Künzler vom 24. August bis 18. September 2015 durchgeführt. Zur Erfüllung des Prüfauftrags wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen aus allen Stufen der 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 Zugriff auf alle relevanten Projektunterlagen.

## **2 Eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht verzögert den Abschluss der Beschaffungsphase**

Die elektronische Geschäftsverwaltung GEVER gehört bereits seit den 1990er Jahren als Lösung für Ablaufsteuerung und Aktenführung zur Informatiklandschaft der Bundesverwaltung. In den Veröffentlichungen des Arbeitskreises «Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen» (März 2006) wird von Erfahrungen aus der Schweiz berichtet<sup>1</sup>. Darin werden grundlegende Hürden beschrieben, welche für eine erfolgreiche Realisierung und Einführung von GEVER zu überwinden sind. Als erstes muss die Hürde der Standardisierung gemeistert werden, was nur mit einem starken Arm erfolgreich ist. Für die Umsetzung der nächsten Hürde, der Prozessorientierung, muss der Ablauf vor die Aufbauorganisation gestellt werden (Ablaufsteuerung). Und nicht zuletzt sind Anforderungen an die Aktenführung zu respektieren.

Die lange Zeit fehlende zentrale Steuerung in der Bundesverwaltung führte dazu, dass heute in den Departementen und Ämtern zahlreiche verschiedene GEVER-Systeme in teilweise verschiedenen Ausprägungen eingesetzt werden (fehlende Standardisierung). Das «Programm GEVER Bund (PGB)» schuf 2008–2012 erste Grundlagen für einen wirtschaftlichen und systematischen Einsatz von GEVER-Systemen. Zum Beispiel setzt «GEVER-ÜDP» Prozessorientierung und Aktenführung für Bundesratsgeschäfte um. Das mit dem «Programm GEVER Bund (PGB)» standardisierte<sup>2</sup> GEVER-System setzte sich nicht in allen Departementen und Ämtern durch. Weitere GEVER-Systeme sind teilweise mit einer Ausnahmegewilligung des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) im Einsatz. Ein ausserhalb des «Programms GEVER Bund (PGB)» erstelltes Gutachten zur beschaffungsrechtlichen Situation identifizierte 2012 dringenden Handlungsbedarf. Der finanzielle Umfang der bestehenden Rahmenverträge aus 2003 / 2005 ist ausgeschöpft und die Laufzeit der damaligen Ausschreibung ist überschritten. Der Bundesrat erteilte deswegen 2013 der Bundeskanzlei (BK) den Auftrag, die Situation zu bereinigen. 2014 legte er die Übergangsfrist bis Mitte 2018 fest.

Im Zuge einer offenen WTO-Ausschreibung gelang es der Bundeskanzlei 2014 mit allen Departementen einen gemeinsamen Anforderungskatalog zu erarbeiten. Das Pflichtenheft zum «Projekt WTO-Beschaffung GEVER Bund» wurde am 1. September 2014 auf Simap publiziert. Zeitgleich wurden beschaffungsrechtlich notwendige freihändige Vergaben für Leistungen zum Erhalt der aktuell eingesetzten GEVER-Lösungen bis Ende 2019 veröffentlicht. Aufgrund der damals präferierten Zweiproduktstrategie ging der Zuschlag an die zwei bestplatzierten Anbieterinnen (Atos AG und Elca informatique SA). Er wurde am 27. Mai 2015 publiziert. Die unterlegene Anbieterin Fabasoft legte daraufhin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ein, welche zum Zeitpunkt der Prüfung noch hängig war. Der Zuschlag ist deswegen noch nicht rechtskräftig.

Die Departemente konnten zwischen den beiden Produkten wählen. Letztlich entschieden sich alle Departemente und die BK für dasselbe (ActaNova von Atos AG). Aktuell liegen ein Verpflichtungskredit für das gewählte Produkt und ein Entwurf des Programmauftrags für die kommenden Phasen zur Genehmigung vor. Im Rahmen des Möglichen hat die BK auf der Basis des vom Bundesrat verabschiedeten Verpflichtungskredits und auf der Annahme basierend, dass das BVGer zugunsten

---

<sup>1</sup> <http://www.staatsarchiv.sg.ch/home/auds/10.html>

<sup>2</sup> <http://www.isb.admin.ch/themen/standards/alle/03253/index.html?lang=de>

der Bundesverwaltung entscheiden würde, bereits grundlegende Vorarbeiten begonnen. Die dafür notwendigen Mittel für 2015 und 2016 wurden früher eingestellt. Falls diese Annahmen nicht zutreffen, nimmt die BK in Kauf, dass die Aufwände für diese Vorarbeiten im schlimmsten Falle abzuschreiben sind<sup>3</sup>.

#### Exkurs: Zweiproduktstrategie

Eine Zwei- oder sogar Mehrproduktstrategie für GEVER wurde bereits 2003/2004 verankert und 2013 bestätigt. Gegen eine Mehrproduktstrategie sprachen wirtschaftliche Nachteile und erhöhte Anforderungen an die Interoperabilität. Für eine Zweiproduktstrategie sprach, dass die Abhängigkeit von einem Produktelieferanten hätte verringert werden können (Monopolstellung). Ausserdem hätten die Departemente über die Möglichkeit verfügt, spezifischer auf eigene Bedürfnisse eingehen zu können. Die Betriebskosten für Zwei-Produkte wären allerdings um 7 Millionen Franken pro Jahr höher gewesen als mit nur einem. Trotz dieser erheblichen Mehrkosten entschied der Bundesrat am 13. November 2013 auf Empfehlung der Bundeskanzlei zugunsten der Zweiproduktstrategie. Die Risiken mangelnder Akzeptanz dieser Ein-Produkte-Lösung in den Departementen und die strategische Abhängigkeit von einem einzelnen Lieferanten wurden aufgrund der bisherigen Erfahrungen als zu hoch eingeschätzt.

Die EFK kommt an anderer Stelle zum Schluss, dass eine «Zweiproduktstrategie [...] ausserhalb einer Produktionskette wenig Sinn [macht...]. Bei IKT-Standardprodukten können die Vorteile der Volumenbündelung verspielt werden.» [REDACTED]

Da sich letztlich alle Departemente und die BK für dasselbe Produkt entschieden haben, können Projektkosten von 32 Millionen Franken und Betriebskosten von 70 Millionen Franken für 12 Betriebsjahre eingespart werden. Dies zeigt aus Sicht der EFK eindrücklich die Grenzen einer Zweiproduktstrategie auf. Positiv zu würdigen ist, dass es dem Bund zum ersten Mal gelungen ist, alle Departemente/BK auf gemeinsame Anforderungen auszurichten. Damit wurde der Grundstein für die Wahl eines einzigen Produkts gelegt.

---

<sup>3</sup> In der Botschaft des Bundesrates vom 11. September 2015 ist die bisherige Geschichte ausführlich dokumentiert.

### **3 Realisierung und Einführung werden trotz der hängigen Beschwerde soweit möglich vorbereitet**

Die BK wurde mit Bundesratsbeschluss vom 13. November 2013 beauftragt «die beiden GEVER-Produkte gemeinsam zu beschaffen und standardisieren zu lassen». Die anschliessende Einführung soll im Rahmen von departementsspezifischen Projekten erfolgen. Die Finanzierung ist «anteilmässig durch die Departemente/BK im Rahmen der eingestellten Mittel» sicherzustellen. Zudem wurde das ISB beauftragt die IKT-Teilstrategie GEVER 2008–2012 bis Ende 2014 zu erneuern. Ebenso wurde das ISB beauftragt ein «Marktmodell für einen Standarddienst GEVER» zu erarbeiten. Der Bundesrat erweiterte diesen Auftrag am 13. März 2015 um die Realisierung und Einführung der Lösung.

Die Anforderungen an die Aktenführung sind in der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung) definiert. Demnach bearbeitet «die Bundesverwaltung ihre geschäftsrelevanten Dokumente grundsätzlich in elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER-Systeme)». Die Departemente/BK wurden mit Bundesratsbeschluss vom 14. März 2014 beauftragt, die notwendigen organisatorischen Vorarbeiten bis 31. Dezember 2015 abzuschliessen. Dies umfasst strukturierte Ablagen (Ordnungssystem und Dossierbildung), Organisationsvorschriften und eine Negativliste (Liste nicht geschäftsrelevanter Dokumente). Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) prüft und nimmt die Vorarbeiten ab. Es erhebt regelmässig ihren Stand und berichtet über den Fortschritt. Drei Monate vor Ablauf der Frist haben erst ein Drittel der Departemente/BK die Vorarbeiten abgeschlossen (siehe auch Kapitel 3.3).

Die Umsetzung der beiden Bundesratsaufträge (13. November 2013 und 13. März 2015) wurde in die drei Phasen Beschaffung, Realisierung und Einführung eingeteilt.

#### **3.1 Der Abschluss der Phase Beschaffung ist abhängig vom Gerichtsentcheid**

In der ersten Phase wurden die Anforderungen der Departemente und Verwaltungseinheiten (VE) erhoben und in einem Pflichtenheft dokumentiert. Auf der Grundlage dieses Pflichtenheftes wurden im offenen WTO-Verfahren zwei Produkte beschafft. Die Wahl des Produktes sollte von jedem Departement und der BK innert drei Monaten nach dem Zuschlag erfolgen. Sie ist dann auch bei allen zugunsten des wirtschaftlicheren Produktes ausgefallen. Der Abschluss dieser Phase ist abhängig vom rechtskräftigen Entscheid des BVGer.

#### **3.2 Die Phase Realisierung kann noch nicht umfassend gestartet werden**

Die BK wurde mit Bundesratsbeschluss vom 13. März 2015 zusätzlich beauftragt, eine besondere Botschaft für einen Verpflichtungskredit zu erstellen<sup>4</sup>. Diese Botschaft wurde am 11. September 2015 vom Bundesrat verabschiedet. Die Behandlung im Parlament steht noch aus.

Aufgrund der hängigen Beschwerde und der zu genehmigenden Mittel konnten die Realisierungsarbeiten noch nicht umfassend gestartet werden.

---

<sup>4</sup> Botschaft zur Finanzierung der Realisierung und der Einführung eines standardisierten GEVER-Produkts in der zentralen Bundesverwaltung vom 11. September 2015

In dieser Phase erfolgen die Realisierung des Bundesstandards, der Aufbau des Betriebs und die Vorbereitung der Einführung und Migration. Parallel dazu wird auch das zentrale Steuerungs- und Führungsmodell erarbeitet (Marktmodell für einen Standarddienst GEVER). Das zukünftige Projektsetup ist geklärt und die zu besetzenden Rollen sind definiert. Realisierung und Einführung sollen als Programm in der BK durchgeführt werden («Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund»).

Die Planung der Programm-Meilensteine geht davon aus, dass das Beschwerdeverfahren bis Ende 2015 abgeschlossen und zugunsten der Bundesverwaltung entschieden wird. Der Abschluss der Realisierung des Bundesstandards und des Betriebsaufbaus ist bis zum 31. Januar 2017 geplant. Der Bundesrat hält ungeachtet des Ausgangs des Verfahrens an der Einführung eines standardisierten GEVER-Produkts fest. Wird die Beschwerde gutgeheissen, könnte dies im schlechtesten Fall eine erneute Ausschreibung zur Folge haben. Das Verfahren gefährdet die Termineinhaltung.

*Empfehlung 1 (Priorität 1):*

Die EFK empfiehlt der BK, [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

Stellungnahme Bundeskanzlei:

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

[REDACTED] Wenn die Verträge bis Anfang 2016 unterzeichnet werden können, plant die BK in diesem Fall, zusammen mit dem Lieferant bis im März 2016 die nötigen Konzepte für den Aufbau der IT-Plattform und des Bundesstandards zu erarbeiten, damit die Ausführungsarbeiten ab April 2016 bis Ende 2016 (Genehmigung VK bis März 2016 vorausgesetzt) erledigt werden können. Dadurch können aus Sicht der BK Mehrkosten vermieden werden. Dieses Verfahren zur Mehrkosten-Reduktion beinhaltet für die BK und die Bundesverwaltung jedoch nicht unerhebliche Risiken.

Verschiebt sich der Gerichtsentscheid über das Jahr 2015 hinaus, sind die Pläne für die Realisierung und Einführung zu überarbeiten. Dabei sind auch zusätzliche technische Hürden zu berücksichtigen, die sich aus der längeren Laufzeit der aktuell eingesetzten GEVER-Produkte ergeben. Die Migrationen könnten komplexer werden, weil die aktuell eingesetzten Produkte in der Zwischenzeit weiterentwickelt würden. Eine zentrale Koordination und Steuerung aller aktuell eingesetzten Produkte fehlt und soll erst mit dem Standarddienst GEVER umgesetzt werden. In der Zwischenzeit können die Departemente Leistungen selbständig abrufen und die eingesetzten Produkte weiterentwickeln. Die EFK ist der Meinung, dass die rasche Einführung einer zentralen Koordination insbesondere aus wirtschaftlicher Sicht Sinn machen würde. Auf jeden Fall sollen die Departemente



durch die BK dahingehend angehalten werden, in der Zwischenzeit auf Weiterentwicklungen möglichst zu verzichten. Damit kann verhindert werden, dass Migrationshindernisse aufgebaut werden, welche die spätere Einführung erschweren oder gar verhindern oder dass Weiterentwicklungen später nutzlos werden bzw. nachgebaut werden müssen.

Die Standardisierung soll spätestens ein Jahr nach Beginn der Realisierung nach den Vorgaben der Bundesinformatikverordnung (BinfV) erfolgen.

### **3.3 Detailpläne für die Phase Einführung müssen noch erstellt werden**

Die Einführung/Migration soll ab Januar 2017 bis Ende 2018 erfolgen. Die Departemente/BK werden dafür eigene Projekte oder Programme aufsetzen. Diese werden unter der zentralen Steuerung des «Programms Realisierung und Einführung GEVER Bund» stehen. Die Einführung mit weiteren Projekten und Programmen der Bundesverwaltung insbesondere dem «Programm APS2020» muss eng koordiniert werden. Dafür sollen Zeitfenster definiert werden, in welchen eine GEVER Einführung oder Migration möglich ist. Entsprechende Detailpläne sind noch auszuarbeiten. In dieser Phase wird es auch wichtig sein notwendige Massnahmen umzusetzen, um GEVER als Führungsinstrument nutzen zu können. Ebenso ist die Sensibilisierung und Ausbildung der Nutzer von zentraler Bedeutung. Entsprechende Detailpläne sind auch hier noch zu erstellen.

#### Beurteilung

Der in den Departementen/BK gemeinsam erarbeitete Anforderungskatalog legt die Grundlage für eine erfolgreiche Standardisierung. Dies wird einhellig als grosser Erfolg der BK gewertet. Die EFK erkennt diese Wertung an und weist darauf hin, dass die bisherigen Anstrengungen in demselben Masse fortgesetzt werden müssen. Die EFK befürwortet eine weiterhin straffe Führung durch die BK bis zum Abschluss des Programms. Nur mit einer weiterhin gemeinsamen Ausrichtung kann die Prozessorientierung durchgesetzt und der erwartete Nutzen von GEVER dereinst realisiert werden. Die Grundlagen für Effizienzgewinne und Abbau von Mehrspurigkeiten werden entsprechend dem Antrag im Verpflichtungskredit mit dem «Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund» gelegt. Das geht über eine ausschliessliche Verwendung als Ablagesystem hinaus und umfasst wichtige Geschäftsführungsfunktionen. Bis zur erfolgreichen Umsetzung in allen Departementen und Verwaltungseinheiten sind aber noch wichtige Hürden zu meistern.

Aus Sicht der EFK muss die Bearbeitung der Geschäftsprozesse effizient und soweit möglich mit GEVER als Führungsinstrument erfolgen (Ablaufsteuerung). Dies ist eine der Hauptzielsetzungen, die der Bund mit GEVER verfolgt. Es ist deswegen wichtig, dass das Programm seine Einflussnahme in den Einführungsprojekten entsprechend ausrichtet. Diese Zielsetzung muss befördert und die Departemente/BK müssen bei der Umsetzung in die Pflicht genommen werden (siehe auch Kapitel 5).

#### *Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt der BK, die notwendigen Massnahmen zur Realisierung des Nutzens von GEVER in den departementalen Projektaufträgen festzuhalten. Die BK und die Auftraggeber der departementalen Projekte müssen sicherstellen, dass die im Verpflichtungskredit erwähnten Effizienzgewinne realisiert, Mehrspurigkeiten beseitigt werden und damit GEVER als zentrales Führungsinstrument verankert wird. Die Departemente/BK sollten die Möglichkeiten des Systems*

*weitgehend ausschöpfen. Das Programm muss zudem auch die notwendigen Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung der Nutzer definieren und eng begleiten.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Für die effiziente Umsetzung und Anwendung in den Departementen/Aemtern sind die VE verantwortlich. Die BK wird jedoch im Rahmen ihrer Verantwortlichkeiten und Kompetenzen bei der Ausgestaltung der Projektanträge der Departemente mitarbeiten und im Controlling bzw. in der Berichterstattung die Realisierung der Effizienzgewinne aufzeigen. Die BK setzt im Rahmen ihres Auftrages alles daran, Mehrspurigkeiten zu eliminieren und zu vermeiden sowie GEVER als Führungsinstrument in allen VE zu etablieren. Die BK wird den Departementen zentral Instrumente für die Sensibilisierung und Ausbildung der Mitarbeitenden zur Verfügung stellen. Ferner werden alle departmentalen Projekte durch die Programmleitung BK eng begleitet und koordiniert. Im Weiteren koordiniert die BK die gleichzeitige Umsetzung des Programmes APS2020 mit dem ISB. Die verschiedenen in den Jahren 2017/2018 geplanten Projekte ergeben für das Programm GEVER Bund ein hohes Projektrisiko (Zeitverzögerung, Mehrkosten).

Der Fortschrittsbericht des BAR per September 2015 zeigt, dass erst 16 von 53 Verwaltungseinheiten die organisatorischen Vorarbeiten abgeschlossen haben<sup>5</sup>. Bei 8 Verwaltungseinheiten ist der Abschluss per 31. Dezember 2015 nicht möglich und verschiebt sich ins erste oder zweite Quartal 2016<sup>6</sup>. Bei weiteren 8 ist der Abschluss auch bis zum zweiten Quartal 2016 nicht konkret geplant<sup>7</sup>. Die restlichen 21 sollten ihre Vorarbeiten planmässig bis Ende 2015 abschliessen können.

### Beurteilung

Die pünktliche Umsetzung der Anforderungen an die Aktenführung ist damit gefährdet. Die Auswirkungen auf das «Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund» zeigen sich in der Einführung/Migration. Solange die Abnahme des BAR fehlt, ist eine Einführung/Migration nicht möglich. Der Abschluss der Vorarbeiten liegt zurzeit noch nicht auf dem kritischen Pfad, muss jedoch

---

<sup>5</sup> Vorbereitungsarbeiten abgeschlossen (Stand: September 2015): (1) Bundeskanzlei (BK), (2) Generalsekretariat Eidgenössisches Departement des Innern (GS-EDI), (3) Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), (4) Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), (5) Schweizerische Nationalbibliothek (NB), (6) Informatik Service Center EJPD (ISC-EJPD), (7) Bundesamt für Justiz (BJ), (8) Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS), (9) Generalsekretariat Eidgenössisches Finanzdepartement (GS-EFD), (10) Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), (11) Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), (12) Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), (13) Preisüberwachung (PUE), (14) Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), (15) Generalsekretariat Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK), (16) Bundesamt für Kommunikation (BAKOM).

<sup>6</sup> Abschluss der Vorbereitungsarbeiten bis zum zweiten Quartal 2016 geplant (Stand: September 2015): (1) Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), (2) Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz), (3) Bundesamt für Gesundheit (BAG), (4) Bundesamt für Sport (BASPO), (5) Information Service Center WBF (ISCeco), (6) Bundesamt für Verkehr (BAV), (7) Bundesamt für Zivilluffahrt (BAZL), (8) Bundesamt für Umwelt (BAFU).

<sup>7</sup> Abschluss der Vorbereitungsarbeiten zur Zeit nicht geplant (Stand: September 2015): (1) Oberauditorat des VBS (OA), (2) Gruppe armasuisse (armasuisse), (3) Eidgenössisches Personalamt (EPA), (4) Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), (5) Vollzugsstelle für den Zivildienst (ZIVI), (6) Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), (7) Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), (8) Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL).



forciert werden. Zudem ist der Abschluss der Vorarbeiten sehr wichtig für das BAR, denn es werden Personalressourcen gebunden, die anderweitig benötigt werden.

*Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt der BK, über die Generalsekretärenkonferenz (GSK) zu eskalieren und eine Priorisierung der ausstehenden organisatorischen Vorarbeiten mit verbindlichem Endtermin einzufordern.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Die BK hat 2015 dieses Thema zusammen mit dem Direktor des BAR in der GSK im Februar 2015 und im September 2015 thematisiert und diskutiert. Ferner hat die BK im März 2015 darüber dem Bundesrat Bericht erstattet. Im Februar 2016 wird der Umsetzungsstand in der GSK das nächste Mal besprochen. Dem Bundesrat wird im März 2016 über den Umsetzungsstand berichtet. Nach Auftrag des Bundesrates sollten die organisatorischen Vorarbeiten der Departemente/Ämter bis Ende 2015 erledigt sein. Damit sind verschiedene VE in Verzug. Die BK setzt zusammen mit den Departementen (und der GSK) alles daran, dass die Arbeiten im 3. Quartal 2016 abgeschlossen sind. Damit ist gewährleistet, dass die ab 2017 geplanten Einführungsarbeiten nicht gefährdet werden.

Das ISB hat die IKT-Teilstrategie GEVER 2008–2012 bislang nicht erneuert und sieht nicht vor dies nachzuholen. Die «4-Jahres-Planung (2015–2018) Gever Bund» behandelt diesen Punkt zusammen mit der Erarbeitung des Marktmodells als Massnahme zum strategischen Handlungsfeld: «Technische Entwicklung/Produktstrategie sowie IKT-Standarddienste GEVER».

Beurteilung

Der Auftrag des Bundesrates für die Erneuerung der IKT-Teilstrategie GEVER 2008–2012 gilt nach wie vor. Möglicherweise ersetzt das Marktmodell für einen Standarddienst GEVER die IKT-Teilstrategie. Die EFK erachtet es als wichtig zu klären, wie der Auftrag des Bundesrats umgesetzt wird.

*Empfehlung 4 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem ISB, den Zusammenhang von Marktmodell und IKT-Teilstrategie GEVER zu klären. Allenfalls, muss das ISB eine Genehmigung zur begründeten Abschreibung des Auftrages zur Erstellung einer IKT-Teilstrategie GEVER vom Bundesrat einholen.*

Stellungnahme ISB:

Die Empfehlung wird umgesetzt, voraussichtlich im Rahmen der Beantragung des Marktmodells Standarddienst GEVER an den Bundesrat.

## **4 Wichtige Hürden im Umfeld sind noch zu meistern**

### **4.1 Vertrauliche Geschäfte sollen im GEVER-System mit Secure Center bearbeitet werden**

Die im Rahmen der WTO Ausschreibung ausgearbeitete generelle Architektur und Schutzbedarfsanalyse weist erhöhte Anforderungen an die Schutzwürdigkeit aus. Weitere Details zu Architektur und ISDS-Konzepte werden im Rahmen der Realisierung und Einführung ausgearbeitet. Das neue GEVER-System soll auch die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte ermöglichen. Dafür wird vom Bundesstandard verlangt, dass eine Schnittstelle zur Informationsschutzsoftware Secure Center unterstützt wird. Diese basiert auf einer durch Secure Center bereitgestellte Komponente (API).

Secure Center lag zum Zeitpunkt der Prüfung in einer Version vor, welche eine Vielzahl von verschiedenen Funktionen zur Verfügung stellt. Es wurde 2010 als generelles Verschlüsselungswerkzeug konzipiert und ist für vertraulich klassifizierte Dokumente freigegeben. Secure Center stellt sicher, dass die Vertraulichkeit end-to-end gewährleistet ist. Die aktuelle Version ist personen-zentriert und unterstützt keine sogenannte rollenbasierte Verschlüsselung.

Die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte in GEVER soll zuverlässig und nutzerfreundlich sein. Eine rollenbasierte Verschlüsselung ist dabei Gegenstand von Abklärungen. Lösungsmöglichkeiten für die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte werden derzeit erarbeitet und müssen zeitgleich mit der Realisierung des GEVER Bundesstandards entwickelt werden.

Im Zuge der WTO-Ausschreibung führte das ISB Pilotversuche durch und empfahl den Lösungsansatz mit Secure Center weiter zu verfolgen. Dabei wurden verschiedene Lösungsvarianten beschrieben. Der Entscheid, welche umgesetzt werden soll, stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

#### Beurteilung

Secure Center ist eine wesentliche und entscheidende Voraussetzung für die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte in GEVER. Die EFK beurteilt die Herausforderung in diesem Bereich als sehr gross und empfiehlt, ein besonderes Augenmerk auf die Realisierung der gewählten Lösungsvariante zu richten. Die Verantwortlichkeiten für die Erstellung dieser Konzepte teilen sich auf zwischen ISB, der BK und den übrigen Departementen. Verbindliche Projektaufträge mit detaillierten Aufgabenzuteilungen sind noch zu erstellen. Die BK muss die Einhaltung der Terminpläne respektive die Lieferung der Lösung strikt einfordern.

#### *Empfehlung 5 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem ISB, die Umsetzung des Einsatzes von Secure Center für die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte mit dem neuen GEVER Bundesstandard zu forcieren.*

Stellungnahme ISB:

Empfehlung wird gestützt auf den und im Rahmen des entsprechenden Beschlusses der GSK umgesetzt.



*Empfehlung 6 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt der BK, die Entwicklung der gewählten Secure Center Lösungsvariante eng zu führen und gegebenenfalls auch rechtzeitig Korrekturmassnahmen einzuleiten, um sicherzustellen, dass die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte rechtzeitig für die GEVER Einführung in den Departementen und Verwaltungseinheiten zur Verfügung steht.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Die BK wird die Thematik eng führen. Für die technische Bereitstellung von Secure Center ist das ISB verantwortlich.

#### **4.2 Der Aufbau einer neuen Betriebsorganisation erfordert zusätzliche personelle Ressourcen**

Das ISB hat am 10. Dezember 2014 beschlossen, die Leistungserbringung in Anwendung und Infrastruktur aufzuteilen. Das Information Service Center WBF (ISCeco) übernimmt mit der Gesamtverantwortung die Leistungserbringung der Anwendung. Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) stellt die Infrastruktur zur Verfügung.

Dieser Entscheid muss mit dem Marktmodell per 31. März 2016 durch den Bundesrat bestätigt werden. Während beim ISCeco ein zusätzlicher Bedarf an Personal entsteht, fallen diese Arbeiten bei den übrigen (bisher sechs) Leistungserbringern weg. Im Verpflichtungskredit wird postuliert, dass die frei werdenden personellen Ressourcen an das ISCeco abgetreten werden müssen.

##### Beurteilung

Der Aufbau einer neuen Betriebsorganisation ist von zentraler Bedeutung und im Programmauftrag im Rahmen eines eigenständigen Projektes geplant. Die Bereitstellung der erforderlichen personellen Ressourcen wird im Verpflichtungskredit in Form von Abtretungen vorausgesetzt.

Die EFK erachtet die Zentralisierung der Leistungserbringung auf Anwendungsebene beim ISCeco als zweckmässig. Solange jedoch keine verbindlichen Zusagen vorliegen, die geforderten personellen Ressourcen abzutreten, ist ein erfolgreicher Aufbau der Betriebsorganisation nicht gewährleistet. Damit verbunden ist auch das Risiko, dass die Nutzer nicht in gefordertem Masse betreut werden können.

*Empfehlung 7 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt der BK, Alternativszenarien zu prüfen, welche sicherstellen, dass der Aufbau der Betriebsorganisation auch dann erfolgen kann, falls die geforderten personellen Ressourcen nicht an das ISCeco übertragen würden.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Für die Wahl/Bestimmung des Leistungserbringers ist das ISB zuständig. Alternativszenarien mit anderer Leistungserbringung sind deshalb nicht im Zuständigkeitsbereich der BK. Die BK prüft zusammen mit dem ISCeco verschiedene Massnahmen, damit der Betriebsaufbau wegen personellen Engpässen nicht verzögert oder beeinträchtigt wird. Gleichzeitig haben die Szenarien keine Mehrkosten zu verursachen.

### 4.3 Dokumentmanagementsysteme in Fachanwendungen bleiben bestehen

Im Umfeld eines GEVER-Systems sind zahlreiche Fachanwendungen angesiedelt. Diese dienen auch der Bearbeitung von Geschäftsprozessen und verwenden eigene Dokumentmanagementsysteme (DMS). Die GEVER-Verordnung gilt für alle «geschäftrelevanten Dokumente» und fordert, dass diese in «elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen» bearbeitet werden. Ausgenommen sind Systeme für welche die Gesetzgebung abweichende Regelungen aufstellt. Ebenso Applikationen, in denen keine Personendaten bearbeitet werden. In den Erläuterungen zur GEVER-Verordnung wird dazu Folgendes festgehalten: «Die Regeln der GEVER-Verordnung gelten damit nur für Sachverhalte, die in der Rechtsgrundlage der Fachanwendungen ungeregelt sind».

Das Standardeinsatzgebiet DMS ist in der Weisung «A281 – Document Management»<sup>8</sup> geregelt. «Das Einsatzgebiet Dokumenten Management betrifft den Einsatz von EDV-Mitteln zur Erstellung, Ablage, Nutzung und Bewirtschaftung von elektronischen Dokumenten.» Darin werden im Zuge einer Mehrproduktestrategie drei Standardprodukte erlaubt.

Die Nutzung des neuen GEVER-Bundesstandards für DMS-Funktionalitäten ist möglich und vorgesehen. Die erforderliche Entwicklungsleistung für den vollständigen Ersatz aller DMS-Produkte übersteigt aber das beschaffte Kontingent.

#### Beurteilung

Mit den Ausnahmeregelungen der GEVER-Verordnung wird es auch in Zukunft möglich sein, dass Fachanwendungen eigene Dokumentmanagementsysteme pflegen. Damit kann ein gewisses Mass an Doppelspurigkeit im Standardeinsatzgebiet DMS nicht eliminiert werden. Künftig sollen diese DMS der Fachanwendungen für den Effizienzgewinn und den Abbau von Mehrspurigkeiten möglichst mit dem DMS des neuen GEVER-Produktes ersetzt werden (siehe auch Kapitel 3.3). Der zukünftige Einsatz von zusätzlichen DMS Standardprodukten ist zu überprüfen und die Weisung A281 anzupassen.

#### *Empfehlung 8 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem ISB, die beschaffungsrechtliche Situation der DMS-Standardprodukte zu klären. Deren zukünftiger Einsatz ist zu überprüfen und die Weisung A281 ist anzupassen. Unter Umständen sind notwendige Beschaffungen für den zukünftigen Einsatz der DMS Standardprodukte einzuleiten.*

Stellungnahme ISB:

Empfehlung wird im Rahmen der Überprüfung des Standards A281 umgesetzt.

---

<sup>8</sup> <http://www.isb.admin.ch/themen/standards/alle/03263/index.html?lang=de>; Abfrage vom 21.09.2015



## **5 Ein stabiles Fundament wird mit dem neuen Programmauftrag gelegt**

Mit Bundesratsbeschluss vom 15. Februar 2012 wurde das «Programm GEVER Bund (PGB)» per 31. Dezember 2012 aufgelöst und die Nachfolgeorganisation gutgeheissen. Entsprechend wurde die GEVER-Verordnung angepasst und per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Mit der Zweiproduktstrategie sollten künftig nur noch zwei Produkte als GEVER Standard zugelassen und keine Ausnahmegewilligungen mehr möglich sein. Die entsprechende Anpassung der GEVER-Verordnung wurde per 1. Juli 2014 in Kraft gesetzt.

Der Bundesrat verankerte mit der Bundeskanzlerin als Auftraggeberin das Vorhaben auf höchster Ebene. Für die operativen Tätigkeiten setzt die Auftraggeberin einen Beauftragten ein. Die BK übernimmt die Auftraggeberrolle und setzt für die Projektleitungen drei externe Spezialisten ein.

Scope und Ziele der WTO-Ausschreibung wurden klar definiert und durch eine weitere externe Stelle begutachtet. Bis auf fünf Restanzen wurden alle Ziele erreicht. Die Restanzen wurden dem «Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund» übergeben. Zur formellen Beendigung der Beschaffungsphase ist noch ein Schlussbericht zu erstellen, was allerdings erst nach rechtsgültigem Urteil des Gerichts über die hängige Beschwerde erfolgen kann.

Mit Bundesratsbeschluss vom 13. März 2015 erweiterte sich der Auftrag der BK und entsprechend richtete sie die Realisierung und Einführung neu aus. Das «Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund» soll bis zum Schluss unter der Führung der BK stehen. Die Einführung soll nach wie vor durch departementale Projekte durchgeführt werden. Das Programm soll aber massgeblich steuernden Einfluss nehmen und die Qualität der Einführung sicherstellen.

Das Programm definiert vier zentrale Vorhaben: (1) Lösungsarchitektur, (2) Betriebsaufbau, (3) Realisierung Bundesstandard, (4) Vorbereitung Einführung und Migration. Für diese und auch für die departementalen Projekte sind noch eigene Aufträge zu erstellen. Die Rolle des Auftraggebers für die Einführungsprojekte soll im Generalsekretariat angesiedelt werden und Vertreter aus dem Programmkernteam sollen im Ausschuss Einsitz nehmen.

Der Programmauftrag definiert drei übergeordnete Ziele, sechs spezifische Ziele und beschreibt die programmspezifischen Aufgaben und Ergebnisse mit Verweis auf eine separat gepflegte Liste. Die übergeordneten Ziele beabsichtigen (1) «die vom Bundesrat beschriebene Produktstrategie» umzusetzen, (2) «die Einführung der GEVER-Lösung in den Departementen und Ämtern [...] bis 30.12.2018» abgeschlossen zu haben, sowie (3) «die Voraussetzung für einen GEVER-Standarddienst [...] geschaffen» und übergeben zu haben. Ab Januar 2019 soll GEVER als Standarddienst im ISB geführt werden.

Der Programmauftrag definiert die übergeordneten Prioritäten und setzt die Einhaltung des Termins an erste Stelle. Als zweite Priorität steht die Einhaltung der Kosten und als dritte die Umsetzung des vorgesehenen Umfangs (Scope).

Im Programmauftrag wird auch darauf hingewiesen, dass die Rolle der Qualitätssicherung (QS) und des Risikomanagements (RM) extern zu besetzen ist. Zum Controlling und Reporting führt der Auftrag aus, dass Kennzahlen in den Projekten erhoben und im Programm konsolidiert und kommuniziert werden. Die bisher geführte Risikoliste umfasst zwölf Risiken mit Einschätzung der

Eintrittswahrscheinlichkeit und der Tragweite (Auswirkung). Daraus ergibt sich die Risikoklasse A (höchstes Risiko), B oder C (kleinste Risiken). Aktuell wird nur ein A-Risiko ausgewiesen.

Im Programmauftrag werden auch die Meilensteinplanung, die Organisation sowie die Zusammenarbeit mit den departementalen Projekten festgelegt.

Der Programmauftrag weist den Mittelbedarf abgeleitet aus dem Verpflichtungskredit kumuliert über alle Departemente/BK aus.

### Beurteilung

Veranlassung und Begründung für das «Programm Realisierung und Einführung GEVER Bund» sind nachvollziehbar. Die Programmaufbauorganisation ist zweckmässig und auf oberster Ebene verankert. Damit ist ein stabiles Fundament gelegt.

Die aktuelle Planung rechnet gegenüber der ursprünglich vorgesehenen Übergangsfrist mit einem halben Jahr Verspätung (Ende 2018 anstelle von Mitte 2018). Die Planung basiert auf Abklärungen mit den Departementen und berücksichtigt die Rahmenbedingungen aus der Nutzung der heutigen Produkte. Die geplante Dauer für Einführung und Migration basiert auf Einschätzungen, die im Rahmen der WTO-Ausschreibung erfolgten. Die EFK validiert diese Planung nicht, unterstützt aber die Priorisierung der Termine zulasten der Kosten und des Umfangs.

Aufgrund der spezifischen Personalsituation in der Bundesverwaltung, mussten einige Rollen, insbesondere Projektleitungen, extern besetzt werden. Der Herausforderung, dass Externe andere Externe führen begegnet die BK durch eine starke interne Auftraggeberschaft. Für die Einführungsphase soll die Leitung an einen internen Programmmanager aus dem Ressourcenpool des ISB an die BK abgetreten werden.

Das Risikomanagement wird durch die Programmleitung vorgenommen und soll in Zukunft ergänzt werden durch eine externe Stelle, welche direkt dem Beauftragten der Auftraggeberin unterstellt ist. Diese Qualitäts- und Risikomanagementprozesse sind noch zu definieren. Die EFK weist darauf hin, dass sich diese an den Vorgaben für IKT-Schlüsselprojekte orientieren müssen. Das Programmcontrolling hingegen wird intern besetzt. Die EFK empfiehlt der Auftraggeberin, die Umsetzung und Wirksamkeit von QS, RM und Controlling eng zu begleiten. Entsprechend dem aktuellen Stand des Vorhabens werden zurzeit eher übergeordnete Risiken behandelt. Weitere Risiken sind in der Realisierung und Einführung vor allem in den Bereichen Architekturkonformität, Entwicklung notwendiger Funktionen im Bundesstandard, Datenmigration, Test/Abnahme, Performance und dem Abschalten bisher verwendeter Systeme, zu beachten.

Erst nach erfolgreicher Einführung/Migration in allen Departementen/BK soll GEVER als Standarddienst durch das ISB geführt werden. Die EFK befürwortet den Entscheid, die Gesamtverantwortung bis Abschluss der Einführung/Migration in der BK zu behalten.

Die aktuell gültige GEVER-Verordnung muss im Hinblick auf den Standarddienst GEVER überarbeitet und mit der Bundesinformatikverordnung (BinfV) in Übereinstimmung gebracht werden. Dabei sind nach Ansicht der EFK auch der Geltungsbereich und weitere Vorgaben zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.



Die Erläuterungen zur GEVER-Verordnung enthalten wichtige Regelungen und Ausführungen, beziehen sich aber auf die erste GEVER-Verordnung vom 1. Januar 2013. Insbesondere legt sie den Geltungsbereich und mögliche Ausnahmeregelungen fest.

*Empfehlung 9 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der BK, die Verantwortung an das ISB erst nach erfolgreichem Abschluss der Einführungen zu übergeben, damit die notwendige Kontinuität sichergestellt wird.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Nach der heutigen Projektplanung wird davon ausgegangen, dass die Einführung während zwei Jahren (2017/2018) und die Übergabe der Verantwortung an das ISB für den Standarddienst auf 2019 erfolgen soll. Während den Jahren 2017/2018 installiert die BK im Rahmen des Programmes einen transparenten Prozess für das Change- und Releasemanagement.

*Empfehlung 10 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der BK, den Geltungsbereich der GEVER-Verordnung (insbesondere hinsichtlich des Einsatzes von DMS-Standardprodukten; siehe auch Empfehlung 8) zu überprüfen. Ebenso sind die Erläuterungen zur GEVER-Verordnung zu aktualisieren, so dass sie mit der überarbeiteten GEVER-Verordnung übereinstimmen.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Die Überarbeitung der GEVER-Verordnung wird dem Bundesrat in der ersten Hälfte 2018 zur Genehmigung unterbreitet werden, damit die revidierte GEVER-VO mit dem Start des Standarddienstes per 01.01.2019 in Kraft treten kann. Dabei ist das Einsatzgebiet GEVER inkl. DMS mit dem ISB abzustimmen. Die heute geltenden Bestimmungen bedürfen einer Neuregelung.

## **6 Finanzierung und Controlling sind für eine Leistungswertmessung vorbereitet**

Die Wahl der Departemente/BK fiel zugunsten des wirtschaftlicheren Produktes aus. Dies erlaubte der BK, die geschätzten Gesamtkosten auf 142 Millionen Franken zu reduzieren. Auf dieser Grundlage beantragte die BK einen Verpflichtungskredit von 67 Millionen Franken. Mit der Genehmigung dieses Kredits wird gleichzeitig auch die erste Etappe von 25 Millionen Franken für die Realisierungsphase freigegeben. Die zweite Etappe über 42 Millionen Franken gibt der Bundesrat frei, sobald die Konzepte für die Einführung/Migration in den Departementen vorliegen. 75 Millionen Franken werden für Eigenleistungen benötigt. Ein Teil davon wird möglicherweise (mangels internem Personal in einzelnen Departementen) extern beschafft werden müssen. Die finanziellen Mittel sollen mit der Genehmigung des Verpflichtungskredits von den Departementen an die BK abgetreten werden.

Die vorliegenden Berechnungen prognostizieren eine Reduktion der zukünftigen Betriebskosten durch die Zentralisierung und das günstigere Produkt. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung führt zu jährlichen Einsparungen von 18 Millionen Franken im Vergleich mit einer (theoretischen<sup>9</sup>) Ausweitung der heutigen Situation. Im Vergleich zur geplanten Realisierung und Einführung zweier Produkte ergeben sich Einsparungen von 7 Millionen Franken jährlich.

Im Rahmen des Controllings bereitet das Programm die Leistungswertmessung mittels Earned Value Management (EVM) vor.

#### Beurteilung

Im vorliegenden Antrag für den Verpflichtungskredit und Programmauftrag sind die Grundlagen für eine konsequente Fortschrittskontrolle und Leistungswertmessung gelegt. Die EFK unterstützt die beabsichtigte Leistungswertmessung. Auch wenn sich die Risiken mit EVM nicht eliminieren lassen, bietet diese Leistungswertmessung wichtige Hinweise hinsichtlich der Einhaltung von Terminen und Kosten. Die EFK weist darauf hin, dass es im Rahmen des Controllings wichtig ist, die EVM-Kennzahlen zu führen und auszuwerten. Erst mit diesen können drohende Termin- und Budgetüberschreitungen frühzeitig erkannt und Gegenmassnahmen rechtzeitig ergriffen werden. Grundlage für die Leistungswertmessung ist eine detaillierte Termin- und Kapazitätsplanung, die noch in Arbeit ist.

Die EFK begrüsst auch die Einsparungen, die sich aus der Realisierung und Einführung von nur einem Bundesstandard ergeben.

Ein Risiko besteht darin, dass die Budgets der Departemente nicht genügend Mittel eingestellt haben. Ein weiteres liegt im Bereich der personellen Situation einzelner Departemente. Dies könnte dazu führen, dass weitere finanzwirksame Ausgaben für die Beschaffung externer Unterstützung notwendig sind.

#### *Empfehlung 11 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt der BK, die Beschaffung weiterer externer Unterstützung durch die Departemente restriktiv zu begleiten.*

Stellungnahme Bundeskanzlei:

Die BK sieht vor, dass für die Unterstützung der Departemente bei der Einführung primär Leistungen aus den zwei WTO-Zuschlägen erfolgen sollen.

---

<sup>9</sup> Aus beschaffungsrechtlichen Gründen ist eine Ausweitung der aktuellen GEVER Lösungen auf die ganze Bundesverwaltung nicht möglich.



## **7 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 20. Oktober 2015 statt. Teilgenommen haben Frau Bundeskanzlerin Corina Casanova, Herr Hans-Rudolf Wenger und Herr Viktor Rossi für die Bundeskanzlei, Herr Herbert Roth für das ISB, Herr Rolf Götschmann und Herr Armando Malnati für das GS-EFD.

Die EFK war vertreten durch Michel Huissoud, Oliver Sifrig und Alberto Parisi.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3)

Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1)

Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA, SR 152.1)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Erläuterungen zur [GEVER-]Verordnung vom 30. November 2012

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1)

Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31)

Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV, SR 510.411)

Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung, SR 172.010.441)

Verordnung über die elektronische Übermittlung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (VeÜ-VwV, SR 172.021.2)

Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA, SR 152.11)



## Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

### Abkürzungen

API	Application Programming Interface
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DMS	Datamanagementsystem
EVM	Earned Value Management
GEVER-System	Elektronisches Geschäftsverwaltungssystem
GEVER-ÜDP	GEVER-System, das die Bundeskanzlei für die Abwicklung und Koordination überdepartementaler Prozesse einsetzt
GSK	Generalsekretärenkonferenz: Leitung Bundeskanzlerin Corina Casanova (BK), Auftraggeberin
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISCeco	Informatik-Leistungserbringer des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
QS	Qualitätssicherung
RM	Risikomanagement

### Glossar

Arbeitskreis Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen	Der Arbeitskreis «Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen (AUdS)» ist ein Netzwerk von Archivarinnen und Archivaren aus öffentlichen Archiven (Schwerpunkt Deutschland). Er führt seit 1997 in jedem Frühjahr eine zweitägige Tagung durch, deren Beiträge in einem Band, in einzelnen Fällen online veröffentlicht werden. Der Arbeitskreis dient Archivarinnen und Archivaren, die sich mit der Einführung von IT-Verfahren in anbieterpflichtigen Stellen oder mit der Übernahme von Unterlagen aus solchen IT-Verfahren beschäftigen, zum fachlichen Austausch und macht über seine Veröffentlichung der Tagungsbände und der einzelnen Beiträge die Ergebnisse der praktischen Arbeit einem grösseren Publikum zugänglich (Quelle: <a href="http://www.staatsarchiv.sg.ch/home/auds.html">http://www.staatsarchiv.sg.ch/home/auds.html</a> ; Abfrage vom 17.09.2015).
---	---

Geltungsbereich  
der GEVER-Ver-  
ordnung

Der Geltungsbereich ist definiert in Artikel 3 der GEVER-Verordnung:

«<sup>1</sup>Diese Verordnung gilt für:

- a. die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nach Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a RVOV;
- b. für Dritte, die Zugriff auf ein GEVER-System der Bundesverwaltung haben.

<sup>2</sup> Die Departemente und die Bundeskanzlei können die ihnen zugeordneten Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung nach Artikel 7a in Verbindung mit Artikel 8 Absätze 1 Buchstabe b und 2 RVOV den Vorschriften der Verordnung unterstellen, soweit die dezentralen Einheiten nicht ermächtigt sind, selbstständig zu archivieren.

<sup>3</sup> Werden geschäftsrelevante Dokumente vorübergehend ausserhalb von GEVER-Systemen der Bundesverwaltung bearbeitet, so ist ein Bearbeitungsreglement nach Artikel 7 zu erstellen. Zudem sind die Artikel 12 und 14 sinngemäss anwendbar.

<sup>4</sup> Sie gilt nicht, soweit die Gesetzgebung für ein System abweichende Regelungen aufstellt, und nicht für Applikationen, in denen keine Personendaten bearbeitet werden.»

Die Erläuterungen zur GEVER-Verordnung führen zu Artikel 3 Absatz 4 aus:

«Wo bereits Regelungen bestehen oder gar keine Personendaten bearbeitet werden, findet die Verordnung keine Anwendung. Die Regeln der GEVER-Verordnung gelten damit nur für Sachverhalte, die in der Rechtsgrundlage der Fachanwendungen unregelt sind. Selbstverständlich können die GEVER-Normen auch lückenfüllende Anwendung finden. Fachanwendungen ohne spezielle Rechtsgrundlage unterstehen den Vorschriften dieser Verordnung.

Die Rechtsgrundlage für die Führung von elektronischen Bewerbungs- und Personaldossiers von Bundesangestellten wurde im Rahmen der Revision des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) geschaffen. In den GEVER-Systemen werden aktuell keine Personaldossiers verwaltet. Für die Regelung der Bearbeitung von Personaldossiers ist das Eidgenössische Personalamt (EPA) federführend. Es hat dazu die Verordnung vom 26. Oktober 2011 über den Schutz von Personendaten des Bundespersonals (BPDV; SR 172.220.111.4) erarbeitet. Falls in GEVER-Systemen Personaldaten bearbeitet werden sollten, gelten ebenfalls die Vorschriften dieser Vollzugsverordnung.

Weitere Beispiele für Fachanwendungen, die über eine spezielle Rechtsgrundlage verfügen:

- Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513);
- Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener



Informationssystem (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung; SR 362.0);

- Verordnung vom 16. Dezember 2009 über das Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem PAGIRUS des Bundesamtes für Justiz (PAGIRUS-Verordnung; SR 351.12).

Fachanwendungen, die nicht der Verordnung unterstehen, sind auch die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (Art. 9-18 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI] SR 361). Als weiteres Beispiel zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die militärgerichtlichen Verfahren: Der Militärstrafprozess (MStP; SR 322.1) regelt in Artikel 43 in Verbindung mit Artikel 35b der Verordnung über die Militärstrafrechtspflege (MStV; SR 322.2) die Aktenverwaltung der Militärjustiz.

Ebenso wenig fallen technische Systeme, wie z.B. etwa das Ticketsystem zum Management von Störungen des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation BIT unter die Verordnung.»

Geschäftsrelevante Dokumente

Geschäftsrelevanz ist definiert in Artikel 1 Absatz 1 der GEVER-Verordnung:

«[...] Als geschäftsrelevant gelten die Dokumente, die für den Nachweis der Verwaltungstätigkeit im Sinne von Artikel 22 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV) notwendig sind.»

Die Erläuterungen zur GEVER-Verordnung führen dazu aus:

«Die Geschäftsrelevanz beurteilt sich nach Artikel 22 RVOV. Der Nachweis der Verwaltungstätigkeit der Verwaltungseinheiten bezieht sich nur auf die geschäftsrelevanten Dokumente.

Grundsätzlich nicht geschäftsrelevant sind Dokumente gemäss der sogenannten Negativliste. Es handelt sich hierbei um eine Liste von Dokumenten, die nicht registriert werden müssen, weil sie für den Nachweis der Verwaltungstätigkeit nicht relevant sind. Diese Liste wird von jeder Verwaltungseinheit erstellt, ist Teil der Organisationsvorschriften und muss dem BAR zur Beurteilung unterbreitet werden».

Ordnungssystem

Das Ordnungssystem ist nach den Aufgaben und Geschäftsfeldern einer Verwaltungseinheit strukturiert und erlaubt mit der Hinterlegung und der automatischen Vererbung von Metadaten eine geschäftsbezogene Ablage und Bewirtschaftung aller Dossiers samt deren Inhalte im gesamten Lebenszyklus. Es ermöglicht die Kontextbildung und Kontexterhaltung, eine einheitliche Verwaltung unterschiedlicher Informationsträger, eine strukturierte Suche, eine Aufbewahrungs- und Aussonderungsplanung, ein Workflowmanagement sowie die Erfüllung einer rechtskonformen Aktenführung. Insofern bildet das Ordnungssystem die Voraussetzung für die systematische Ablage von Dokumenten.

Das Ordnungssystem weist verschiedene Hauptmerkmale auf: Einerseits enthält es alle Aufgaben und Geschäfte der Verwaltungseinheit, andererseits erlaubt sein flexibler Aufbau die Integration neuer Aufgaben.

Die Organisationseinheiten definieren, wie ihre Aufgaben und Geschäfte in der Struktur des Ordnungssystems abzubilden sind. Ein Ordnungssystem ist hierarchisch in Ordnungspositionen gegliedert und weist eine einheitliche Systematik auf, welche die eindeutige Dossierzuordnung unterstützt.

Dossiers werden zur jeweils untersten Stufe des Ordnungssystems, d. h. der hierarchisch tiefsten Ordnungsposition («Rubrik»), eröffnet.

(Quelle: Arbeitshilfe Elektronische Geschäftsverwaltung GEVER; Broschüre vom 18.12.2014)

**Secure Center** Das Programm Secure Center wird für die sichere Bearbeitung von schützenswerten (vor allem klassifizierten) elektronischen Informationen eingesetzt. Es ist ein VBS-Standard-Softwareprodukt, ab dem 01.01.2014 auch ein Bundesstandard und kann auf jedem Arbeitsplatzsystem mit dem Betriebssystem Windows verwendet werden.

Secure Center verfügt über mehrere Funktionen:

- Verschlüsseln und Entschlüsseln von Dateien
- Reinigen der lokalen Harddisk
- Sicheres Löschen von sensiblen Daten
- Überwachen von sicherheitsrelevanten Funktionen
- Einrichten und Überwachen „sicherer Bereiche“

(Quelle:

<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/sicherheit/informatiksicherheit0/securecenterxp.html>; Abfrage vom 05.10.2015)

### **Priorisierung der Empfehlungen**

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