

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts GENOVA (Realisierung und Einführung GEVER Bund)

Bundeskanzlei

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 1.17407.104.00060 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | + 41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Das Wesentliche in Kürze..... | 5 |
| L'essentiel en bref | 7 |
| L'essenziale in breve | 9 |
| Key facts..... | 11 |
| 1 Auftrag und Vorgehen | 14 |
| 1.1 Ausgangslage | 14 |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen..... | 14 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 14 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 15 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 15 |
| 2 Ausgangslage und aktueller Stand | 16 |
| 2.1 Was bisher geschah | 16 |
| 2.2 Die aktuelle Entwicklung | 16 |
| 2.3 Die Umsetzung der Empfehlungen aus der Erstprüfung sind in Arbeit..... | 17 |
| 3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament enthält keine Auffälligkeiten | 18 |
| 4 Geschäfts- und Systemarchitektur sowie Geschäftsorganisation GEVER..... | 19 |
| 4.1 Die fehlende Geschäftsarchitektur erfordert eine stärkere Steuerung, um die anvisierten Einsparungen zu realisieren..... | 19 |
| 4.2 Ein Standarddienst mit Fachführung wird definiert | 21 |
| 4.3 Die Systemarchitektur beinhaltet technologisches Neuland | 23 |
| 5 Programm-Management | 26 |
| 5.1 Kosten- und Terminrisiken sollten nicht unterschätzt werden | 26 |
| 5.2 Die Lieferanten werden aktiv überwacht | 27 |
| 5.3 Der Auftrag an das Qualitäts- und Risikomanagement auf Steuerungsstufe muss ausgeweitet werden | 27 |
| 5.4 Das finanzielle Controlling basiert nicht auf dem Cockpit IKT..... | 28 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen..... | 30 |
| Anhang 2: Abkürzungen..... | 31 |
| Anhang 3: Glossar..... | 33 |

| | |
|--|-----------|
| Anhang 4: Empfehlungen aus Prüfung 15628..... | 35 |
|--|-----------|

Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts GENOVA (Realisierung und Einführung GEVER Bund) Bundeskanzlei

Das Wesentliche in Kürze

Im dritten Quartal 2017 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zum zweiten Mal¹ das Programm GENOVA (Realisierung und Einführung GEVER Bund) der Bundeskanzlei (BK). Mit der Einführung des neu beschafften Produkts Acta Nova wird die zentrale Bundesverwaltung nach Programmabschluss über eine einheitliche elektronische Geschäftsverwaltung verfügen. Die Investitionskosten belaufen sich auf 142 Millionen Franken. Ihnen gegenüber stehen erwartete Einsparungen in der Höhe von rund 184 Millionen in den nächsten zehn Jahren.

Zum Prüfzeitpunkt waren die Tests des Bundesstandards und der Migrationstools im Gange. Eine erste Version des Bundesstandards inklusive rollenbasierter Verschlüsselung wurde gegen Ende der Prüfung ausgeliefert. Nach ersten Rückmeldungen des Programms bewegen sich die Befunde im normalen Rahmen. Deren Behebung ist adressiert.

Die Departemente entscheiden autonom über den Einsatz von GEVER

Der Nutzen des neuen Systems hängt vom Umsetzungsgrad in den Departementen ab. In dieser Hinsicht geniessen diese weitgehende Entscheidungsfreiheit, was es für das Programm anspruchsvoll macht, auf die Nutzenentfaltung hinzuwirken. Das Programm nimmt im Rahmen seiner Möglichkeiten Einfluss, kann jedoch nicht steuernd bei den Departementen einwirken. Eine aktivere Einflussnahme durch die BK ist erforderlich.

Bedingt durch die hohen Anforderungen wurde eine komplexe Systemarchitektur definiert und aufgebaut, welche aus Sicht der EFK grundsätzlich zielführend ist.

Derzeit wird durch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) und die BK erarbeitet, wie GEVER gemäss dem vom Bundesrat beschlossenen Marktmodell als künftiger Standarddienst im Detail organisiert werden soll. Der eingeschlagene Weg ist nachvollziehbar, die Effektivität und Effizienz dieses Konstrukts müssen sich aber noch bestätigen. Die EFK erachtet es als unabdingbar, dass die fachliche Führung auch im Betrieb bei der BK bleibt. Wichtig ist aber, dass im Rahmen der Anpassung der GEVER-Verordnung eine enge Abstimmung mit Strategien und Architekturen anderer Anwendungen im Bundesumfeld vorgegeben wird.

Der enge Terminplan für die Einführung ist herausfordernd

Das Programm hat einen engen Zeitplan, welcher vor allem seitens Departemente nicht unterschätzt werden darf. Die finanzielle Entwicklung beim Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) deutet auf eine mögliche Kostenüberschreitung hin, welche jedoch aus Sicht des Programms aufgefangen werden kann.

¹ Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes GEVER Bund (PA 15628), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

Die Rolle des strategischen Qualitäts- und Risikomanagers ist operativ, sollte jedoch zeitlich und inhaltlich ausgeweitet werden. Das Finanzcontrolling ist durch das Programm umfassend definiert, wird von den Departementen allerdings als zu aufwendig beurteilt.

Zu allen Empfehlungen aus der Prüfung von 2015 sind Massnahmen definiert worden. Die mit fälligen Terminen wurden bereits umgesetzt, ansonsten befinden sie sich in der Umsetzung. Wie das Ergebnis dieser Prüfung zeigt, bleibt vor allem die Realisierung des Nutzens eine ungelöste Aufgabe, die adressiert werden muss.

Audit du projet informatique clé GENOVA (réalisation et déploiement GEVER de la Confédération)

Chancellerie fédérale

L'essentiel en bref

Durant le troisième trimestre de 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la deuxième fois² le programme GENOVA (réalisation et déploiement GEVER de la Confédération) de la Chancellerie fédérale (CF). Suite au déploiement du produit Acta Nova récemment acquis, l'administration fédérale centrale disposera, à la fin du programme, d'un système uniformisé de gestion électronique des affaires (GEVER, en allemand «Geschäftsverwaltung»). Les coûts d'investissement s'élèvent à 142 millions de francs, mais ils laissent espérer des économies à hauteur de 184 millions de francs dans les dix prochaines années.

Au moment de l'audit, les tests du produit standard de la Confédération et des outils de migration étaient en cours. Une première version du produit, incluant le chiffrement basé sur les rôles, a été livrée vers la fin de l'audit. Suite aux premières réactions à propos du programme, les constatations se situent dans la moyenne. La résolution des problèmes est prise en main.

Les départements décident en toute autonomie du recours à GEVER

Les avantages du nouveau système dépendront de son degré de mise en œuvre dans les départements. De ce point de vue, ceux-ci jouissent d'une grande liberté de décision, ce qui rend plus ardue la tâche, au niveau du programme, de pouvoir déployer tous ses effets. Dans la mesure de leurs moyens, les responsables du programme auront une influence, mais ne pourront pas intervenir auprès des départements. Il est nécessaire que la CF puisse exercer son influence plus activement.

Au vu des exigences élevées posées au programme, une architecture de système complexe a été définie et développée, ce que le CDF estime en principe judicieux.

Actuellement, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) et la CF déterminent comment GEVER devra être organisé en détail pour devenir le service standard selon le modèle de marché retenu par le Conseil fédéral. La voie suivie est claire, mais l'efficacité et l'efficience de cette structure doivent encore se confirmer. Le CDF juge indispensable de maintenir la direction technique de GEVER à la CF, aussi durant la phase d'exploitation. Il est cependant important qu'au moment de la révision de l'ordonnance GEVER, une étroite coordination soit assurée avec les stratégies et les architectures d'autres applications utilisées au sein de la Confédération.

² «Projet clé informatique GEVER Confédération» (PA 15628), disponible sur le site du CDF (www.cdf.admin.ch).

Le calendrier serré pour introduire le programme est un défi

Le programme doit suivre un calendrier serré qui ne doit pas être sous-estimé, en particulier par les départements. L'évolution financière au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) laisse présager un dépassement des coûts que le programme devrait cependant pouvoir amortir.

Le rôle de gestionnaire stratégique de la qualité et des risques est opérationnel, mais devrait être étendu dans le temps et élargi sur le plan matériel. Le controlling financier est défini par le programme de manière exhaustive, mais est jugé trop contraignant par les départements.

Pour toutes les recommandations faites lors de l'audit de 2015, des mesures ont été définies. Celles avec des dates d'échéances ont déjà été mises en œuvre, les autres sont en passe de l'être. Comme le montre le présent audit, il faut encore s'atteler à la tâche de retirer véritablement tout le bénéfice attendu de ce programme.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC GENOVA (realizzazione e introduzione di GEVER Confederazione)

Cancelleria federale

L'essenziale in breve

Nel terzo trimestre del 2017 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato per la seconda volta³ il programma GENOVA (realizzazione e introduzione di GEVER Confederazione) della Cancelleria federale (CaF). Con l'introduzione del prodotto Acta Nova, acquistato di recente, il programma consentirà all'Amministrazione federale centrale di disporre di un sistema unitario di gestione elettronica degli affari. I costi di investimento ammontano a 142 milioni di franchi, ma in compenso si prevede un risparmio pari a circa 184 milioni nei prossimi dieci anni.

Al momento della verifica erano in corso i test relativi allo standard della Confederazione e agli strumenti di migrazione. Una prima versione dello standard federale, che comprendeva una crittografia basata sui ruoli, è stata distribuita verso la fine della verifica. Dai primi riscontri sul programma i risultati sono nella norma. La risoluzione dei problemi è uno dei prossimi obiettivi da raggiungere.

I dipartimenti decidono autonomamente se utilizzare GEVER

L'utilità del nuovo sistema dipende dal grado di attuazione all'interno dei dipartimenti. Sotto questo aspetto i dipartimenti godono di un'ampia libertà decisionale, che può però limitare i vantaggi derivanti dal programma. Dato che non si può influire sulla gestione di GEVER nei dipartimenti, è necessario un ruolo più attivo da parte della CaF.

A causa delle elevate esigenze è stata definita e sviluppata un'architettura di sistema complessa, che il CDF reputa sostanzialmente efficace.

Attualmente l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) e la CaF stanno definendo nel dettaglio come organizzare il programma GEVER affinché in futuro divenga il servizio standard secondo il modello di mercato deciso dal Consiglio federale. La direzione intrapresa è comprensibile, ma l'efficacia e l'efficienza di tale organizzazione devono ancora essere confermate. Il CDF ritiene indispensabile che la gestione tecnica rimanga di competenza della CaF anche nella fase di esercizio. È tuttavia importante che, nel quadro dell'adeguamento dell'ordinanza GEVER, la CaF definisca come garantire uno stretto coordinamento con le strategie e le architetture di altre applicazioni utilizzate a livello federale.

La scadenza ravvicinata per l'introduzione del programma rappresenta una sfida

Per l'introduzione del programma è prevista una scadenza ravvicinata. Soprattutto i dipartimenti non dovrebbero sottovalutare questo aspetto. L'evoluzione finanziaria del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

³ Verifica del progetto chiave TIC «GEVER Confederazione» (PA 15628), disponibile sul sito del CDF (www.cdf.admin.ch).

(DATEC) lascia presagire un superamento dei costi, che secondo la direzione del programma può tuttavia essere sostenuto.

Il gestore strategico della qualità e dei rischi riveste un ruolo operativo, ma la durata del suo mandato dovrebbe essere prolungata e il contenuto ampliato. Il controlling finanziario è definito in maniera esaustiva dalla direzione del programma, ma è giudicato troppo oneroso dai dipartimenti.

Per tutte le raccomandazioni formulate in occasione della verifica del 2015 sono state stabilite misure. Le misure con scadenza imminente sono già state attuate mentre le altre sono in fase di attuazione. Come dimostrano i risultati della presente verifica, un obiettivo ancora da raggiungere è quello di ottenere la massima utilità dal programma.

Testo originale in tedesco

Audit of key ICT project GENOVA (Creation and introduction of federal GEVER programme)

Federal Chancellery

Key facts

In the third quarter of 2017, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the Federal Chancellery's GENOVA programme (creation and introduction of the federal GEVER programme) for the second time⁴. With the introduction of the newly procured product Acta Nova, the central Federal Administration will have uniform electronic records and process management after completion of the programme. The investment costs amount to CHF 142 million. These stand against expected savings of around CHF 184 million over the next ten years.

At the time of the audit, tests on the federal standard and migration tools were in progress. An initial version of the federal standard, including role-based encryption, was delivered towards the end of the audit. Based on initial feedback on the programme, the findings are within normal limits and are being addressed.

The departments decide autonomously on the use of GEVER

The benefits of the new system depend on its degree of implementation in the departments. In this respect, the departments enjoy extensive freedom of choice, which makes it challenging for the programme to work towards deploying the benefits. Given its possibilities, the programme has an influence, but it cannot have a controlling influence in the departments. A more active approach by the Federal Chancellery is required.

Due to the high requirements, a complex system architecture was defined and set up, which is generally expedient in the SFAO's opinion.

The Federal IT Steering Unit (FITSU) and the Federal Chancellery are currently working out the details of how GEVER is to be organised as a future standard service in accordance with the market model adopted by the Federal Council. The chosen path is understandable, but the effectiveness and efficiency of this construct have yet to be confirmed. The SFAO believes it is indispensable for technical management to remain with the Federal Chancellery during operation as well. However, it is important for close coordination with strategies and architectures of other applications in the federal environment to be specified in the context of the adaptation of the GEVER Ordinance.

The tight implementation schedule is challenging

The programme has a tight schedule, which should not be underestimated by the departments above all. The financial development in the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC) indicates a possible cost overrun, but this can be absorbed from the point of view of the programme.

⁴ Audit of the key ICT project federal GEVER programme (audit mandate 15628), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

The role of the strategic quality and risk manager is operational, but it should be extended in terms of time and content. Financial controlling is comprehensively defined by the programme, but it is deemed too complex by the departments.

Measures have been defined for all the recommendations from the 2015 audit. The measures with deadlines have already been implemented or are in the process of being implemented. As the result of this audit shows, the realisation of the benefits remains an unsolved task which must be addressed.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die Bundeskanzlei konnte das Programm GENOVA bis zum Prüfzeitpunkt der EFK hin sowohl zeitlich, finanziell als auch inhaltlich trotz der herausfordernden Rahmenbedingungen auf Kurs halten. Mit Abschluss der zentralen Projekte „Aufbau Betrieb“, „Bundesstandard“ und „Vorbereitung Einführung Migration“ im 1. Halbjahr 2018 verlagern sich die Aufgaben vermehrt von den zentralen Projekten auf die departementalen Migrations- und Einführungsprojekte. Wie bereits bei der EFK-Prüfung vom Dezember 2015 wie auch in der aktuellen Prüfung von der EFK festgehalten, hat die BK beschränkte Steuerungsmöglichkeiten auf die departementalen Projekte. Insbesondere die Nutzung des neuen GEVER-Systems liegt in der weitgehenden Entscheidungsfreiheit der Departemente bzw. der BK. Die BK wird im Rahmen ihrer Kompetenzen darauf hinwirken, dass sich der potentielle Nutzen für die zentrale Bundesverwaltung, welcher mit dem neuen GEVER-System realisiert werden kann, auch tatsächlich einstellt. Dies vor dem Hintergrund, dass der wirtschaftliche Nutzen erst bei einem bundesweiten, flächendeckenden Einsatz des neuen GEVER-Systems realisiert werden kann.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat das Programm GENOVA (Realisierung und Einführung GEVER Bund) im April 2015 zum IKT-Schlüsselprojekt erklärt. 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) dieses Programm zum zweiten Mal⁵. Die aktuelle Prüfung ist eine Folgeprüfung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war, den Programmstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Die EFK hat sich im Rahmen dieser Folgeprüfung bei der Prüfung des Programmmanagements vor allem auf das Qualitäts- und Risikomanagement, das Controlling sowie das Lieferantenmanagement konzentriert. Phasenbezogen standen folgende Fragen im Vordergrund:

- Führen die Entscheide zur Architektur (Geschäfts- und Systemarchitektur, inkl. Bundesstandard) zu einer zweckmässigen und wirtschaftlichen Lösung?
- Sind die Verantwortlichkeiten für Projekt und Betrieb inkl. Weiterentwicklung zielführend angemessen definiert? Werden sie wahrgenommen?
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Wird die Lieferfähigkeit der Lieferanten angemessen überwacht und gesteuert?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?
- Sind die Empfehlungen aus der vorangehenden Prüfung umgesetzt bzw. Massnahmen eingeleitet?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleitung) und Patrick Treichler vom 7. August bis 22. September 2017 durchgeführt. Die Besprechung der Ergebnisse fand am 16. Oktober 2017 statt. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung. Die Prüfung konzentrierte sich auf das Programm und die drei in der Realisierungsphase stehenden zentralen Projekte.

Zur Erfüllung des Prüfauftrags hat die EFK Interviews mit Schlüsselpersonen in der Stamm- und Projektorganisation⁶ durchgeführt. Sie hat die Projektdokumentation kritisch beurteilt und anhand der Unterlagen die Interviewergebnisse verifiziert.

⁵ Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes GEVER Bund, Bericht vom 14. Dezember 2015 (PA 15628)

⁶ Bundeskanzlei (BK), Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesamt für Raumentwicklung, Information Service Center WBF und Schweizerisches Bundesarchiv

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte in offener und konstruktiver Weise erteilt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 23. November 2017 statt. Teilgenommen haben: der Delegierte und der Programmleiter von GENOVA, der Delegierte für die Informatiksteuerung des Bundes, der Leiter des ISCeco, die Abteilungschefin Informationsüberlieferung des BAR und der Sektionschef Direktionsgeschäfte des ARE. Seitens EFK war der Direktor, der Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter vertreten. Der Bundeskanzler hat an der Ergebnisbesprechung vom 16. Oktober 2017 teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Ausgangslage und aktueller Stand

2.1 Was bisher geschah

Die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) soll in der zentralen Bundesverwaltung künftig über ein neu beschafftes, standardisiertes Produkt erfolgen. Dadurch können Betriebskosten optimiert und Skaleneffekte genutzt werden. Die Gesamtkosten belaufen sich auf maximal 142 Millionen Franken⁷. Für den Anteil der externen Kosten hat das Parlament einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 67 Millionen Franken genehmigt.

Die BK hat gemäss Entscheid des Bundesrates vom 14. März 2014 die Ausschreibung durchgeführt und den Zuschlag gemäss der Zwei-Produkte-Strategie an Atos AG mit dem Produkt Acta Nova und Elca SA mit dem Produkt iGEKO erteilt.

Gegen den Zuschlag hat der bisherige GEVER-Lieferant Fabasoft Beschwerde geführt, deren Abwicklung sehr viel Zeit in Anspruch genommen hat. Dies wirkte sich aber nicht nur negativ auf das Programm aus, da sich das ISCeco (Anwendungs-Leistungserbringer) und das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT (technischer Leistungserbringer) bereits bezüglich ihrer Zusammenarbeit abstimmen konnten. Auch wurde es zwischenzeitlich möglich, auf die neuen Cloud-Dienste des BIT (Atlantica) zu setzen, was unmittelbar nach dem Zuschlag nicht möglich gewesen wäre. Nach dem für den Einsprecher negativen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes konnte das Programm im November 2016 fortgesetzt werden.

An der a. o. Generalsekretärenkonferenz (GSK) vom 11. August 2015 haben sich alle Departemente sowie die BK für den Einsatz des Produkts Acta Nova entschieden. Der zweite Lieferant, welcher zwar den Zuschlag erhalten hat, aber nun nicht liefern darf, fordert eine Entschädigungszahlung. Zum Prüfungszeitpunkt sind die Verhandlungen noch im Gange. Die möglichen zusätzlichen Kosten sind nicht Bestandteil des Programmbudgets, was bereits in der Botschaft von 11. September 2015 ausgewiesen wurde.

2.2 Die aktuelle Entwicklung

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung wurde die erste Version des Bundesstandards («Swiss Edition» von Acta Nova) ausgeliefert und die erste von vier Test-Iterationen abgeschlossen. Diese umfasst den aktuellen Stand des Bundesstandards und die Migration der Daten des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE). Die Rückmeldungen bewegen sich in einem normalen Rahmen. Die Behebung der Befunde ist für die zweite und dritte Test-Iteration adressiert und wird dann erneut getestet.

Anfang Dezember 2017 wird gemäss Plan die Version 1 des Bundesstandards vorabgenommen sein. Dies wird noch nicht die Vollversion sein, denn diese ist auf Juni 2018 geplant und wird auch Anpassungen nach den ersten Anwenderreaktionen enthalten.

⁷ Botschaft des Bundesrates vom 11. September 2015

2.3 Die Umsetzung der Empfehlungen aus der Erstprüfung sind in Arbeit

Zu sämtlichen Empfehlungen der EFK aus der Prüfung 2015 hat die Programmleitung bzw. die BK Massnahmen definiert. Diejenigen mit fälligen Terminen wurden bereits umgesetzt, ansonsten befinden sie sich in der Umsetzung. Im Bereich der Realisierung des Nutzens von GEVER in den departementalen Projekten (Effizienzgewinne realisieren, Mehrspurigkeiten vermeiden, GEVER als zentrales Führungsinstrument nutzen) muss deutlich mehr gemacht werden (siehe Kapitel 4.1). Die damals kritisch eingeschätzten Arbeiten an Secure Center (Prio A-Empfehlung) und die organisatorischen Vorarbeiten der Ämter sind in Umsetzung und werden wie empfohlen überwacht.

Details zur Umsetzung der Empfehlungen finden sich in Anhang 4.

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament enthält keine Auffälligkeiten

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) mit dem Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2016 über den Stand des Programmes GENOVA informiert⁸.

Das Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2017 lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht zur Beurteilung vor. Das Programm GENOVA meldete per 31. Dezember 2016 den Gesamtstatus als gelb mit Tendenz zur Verbesserung.

Die EFK hat Termine, Statusangaben und Risiken mit dem programminternen Berichtswesen abgestimmt. Die Termine und Statusangaben sowie die gemeldeten Top-Risiken entsprachen zum Zeitpunkt der Berichterstattung denjenigen in den programminternen Unterlagen.

Die Finanzen konnten nicht mit den Angaben im IKT-Cockpit abgeglichen werden, da die Komplexität des Programmes mit der aktuellen Version des IKT-Cockpits nicht abgebildet werden kann (siehe auch Kapitel 5.4). Beim Abgleich mit dem programminternen Finanzcontrolling konnten keine Abweichungen festgestellt werden.

Im Bereich Leistungswertanalyse wurden die Werte der Vorperiode nicht geprüft, da im November ein Replanning stattgefunden hat. Die Zahlen per 31. Dezember 2016 stimmen mit den Auswertungen im Controlling-Tool des Programmes GENOVA (siehe Kapitel 5.4) überein.

Beurteilung

Die EFK fand keine Hinweise, welche Zweifel an der Verlässlichkeit der Angaben an den Bundesrat und die Finanzdelegation zum Programm GENOVA per 31. Dezember 2016 begründen würden.

⁸ Bundesratsbeschluss vom 22. März 2017 «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2016 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK»

4 Geschäfts- und Systemarchitektur sowie Geschäftsorganisation GEVER

4.1 Die fehlende Geschäftsarchitektur erfordert eine stärkere Steuerung, um die anvisierten Einsparungen zu realisieren

Gemäss Marktmodell vom 29. Juni 2016 sind mit der Einführung von GEVER zwei Ziele verbunden. Auf der fachlichen Ebene soll eine einheitliche Geschäftsführung realisiert und die Zusammenarbeit zwischen den Departementen erleichtert werden. Dazu bietet GEVER drei Kernfunktionen, welche alle Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nutzen müssen: Aktenführung und Dokumentenmanagement, Geschäftskontrolle, Ablaufsteuerung. Durch den Einsatz von GEVER sollen zudem gemäss Botschaft in den nächsten zehn Jahren 184 Millionen Franken eingespart werden. Dies ist vorwiegend an den Rückbau sämtlicher bisheriger GEVER-Systeme gekoppelt.

Im Rahmen der Einführung von GEVER ist es notwendig, dass sämtliche Verwaltungseinheiten ihre Prozesse prüfen und wenn möglich neu in Acta Nova abbilden. Wo bereits IT-Unterstützung vorhanden ist, sind die Anbindungen neu zu gestalten. Besonders kritisch ist die Situation bei Prozessen, bei welchen die Ablösung von Fachanwendungen mit GEVER-Funktionalitäten anzugehen ist. Es geht darum, im Einzelfall festzulegen, ob und wie die geschäftsrelevanten Daten künftig im GEVER-System verwaltet werden.

Das Programm GENOVA hat einen sehr technischen Fokus. Es soll primär die Einführung und den Betrieb des Produkts Acta Nova sicherstellen. Das zentrale Programm verfügt über keine formalen Kompetenzen, die Nutzung von GEVER im Sinne der Vorgaben gemäss Marktmodell durchzusetzen oder den Rückbau der bestehenden Lösungen anzuordnen. Daher grenzt sich das zentrale Programm explizit von der Ablösung von Fachanwendungen und speziellen Lösungen (wie überdepartementale Prozesse, ÜDP) ab. Das Programm ist mit der Erledigung der Installation von Acta Nova auf allen Arbeitsplätzen erfolgreich abgeschlossen.

Das Bewusstsein, dass dies für eine breite Nutzung nicht ausreicht, ist im Programm gereift. Verschiedene Massnahmen wurden dazu durch das Programm initialisiert. So ist zum Beispiel klar, dass die Veränderungen mit einem Organizational Change-Management (OCM) begleitet und die organisatorischen Vorarbeiten umgesetzt (siehe u. a. Vorgaben und Empfehlungen zur Datenbereinigung, Migration und Aussonderung) werden müssen. Weiter hat die BK die verwaltungseinheitsübergreifenden Prozesse analysiert und die Möglichkeiten einer GEVER-gestützten Zusammenarbeit dokumentiert. Gemäss Umsetzungsplanung soll als erster gemeinsamer Teil für den Einsatz von GEVER die ÜDP der BK umgesetzt werden. Andere Prozesse sind identifiziert und sollen durch die BK vorangetrieben werden. Dies sind etwa der Prozess Ämterkonsultation, die Bundesratsbriefe oder die Prozesse der Parlamentsdienste. Weitere Prozesse wie Vertragsmanagement oder zentraler Posteingang wurden als vielversprechend erwähnt und sollen mit weitergehenden Analysen vertieft werden.

Als Anreiz für die Departemente bzw. die BK das neue GEVER-Produkt termingerech einzuführen, konnte die BK in Zusammenarbeit mit dem BBL erreichen, dass Fabasoft auf den jährlichen Wartungslizenz-Gebühren eine Reduktion gewährt. Der Bund spart so bis

Ende 2019 Wartungslizenz-Gebühren im Umfang von ca. 2,4 Millionen Franken. Nach Programmende, das heisst ab 2020, müssen die Ämter, in welchen kein Rückbau erfolgte, auf eine dannzumal aktuelle Version von Fabasoft migrieren und auf der Basis einer Ausnahmegenehmigung erneut ausschreiben.

Trotz all dieser Massnahmen bleibt die Einbindung der bestehenden Geschäftsprozesse aber auch der Rückbau der Altsysteme in der Verantwortung der Departemente. Aufgrund von Ausnahmeregelungen ist es sogar möglich, über neue gesetzliche Grundlagen Lösungen zu «legalisieren», welche nicht auf dem Standarddienst (SD) GEVER basieren. Der Nutzen von GEVER würde ausgehöhlt, sollte die BK während der Ämterkonsultation Ausnahmen nicht verhindern können oder die Beschaffungsstelle bei Anschaffungen von Geschäftsverwaltungssystemen ohne gesetzliche Grundlage nicht intervenieren.

Da für die bisherigen Anwender von bestehenden und oft über Jahre gewachsenen GEVER-Systemen eine subjektive Komforteinbusse zu erwarten ist, gibt es ein wesentliches Widerstandsrisiko seitens der Nutzer.

Beurteilung

Der Erfolg des Programmes definiert sich darüber, wie die Departemente und Ämter das neue GEVER-System nutzen werden. Diesbezüglich hat die EFK bereits 2015 eine Empfehlung ausgesprochen⁹. Dem Programm fehlt jedoch eine Legitimation, um mit nachhaltigen Massnahmen den Nutzen von GEVER in den Departementen sicherzustellen.

Die bereits eingeleiteten Massnahmen sind zielführend, jedoch nicht ausreichend. Um die Nutzung in der zentralen Bundesverwaltung zu fördern, sollten konkrete Wirkungsziele in der in Überarbeitung befindlichen GEVER-Vision und -Strategie verankert werden. Die GSK sollte diese zusammen mit den übrigen Strategie- und Geschäftsarchitekturthemen genehmigen. Für die Umsetzung sind sowohl das Programm bzw. die BK als auch die einzelnen Verwaltungseinheiten über die Programmlaufzeit hinweg in die Pflicht zu nehmen. Die BK könnte beispielsweise den Rückbau der bestehenden Systeme in sämtliche Programm- und Projektaufträge aufnehmen und anhand der Schlussberichte die Restanzen auch nach Programmende überwachen. Bei den Verwaltungseinheitsübergreifenden Prozessen sind die gestarteten Arbeiten unbedingt voranzutreiben. Die aufgezeigten Chancen sind mit den Prozesseignern zu thematisieren. Wo sich Überschneidungen mit anderen Strategien wie beispielsweise die ERP Strategie 2023 ergeben, sollte eine rasche Abstimmung erfolgen (siehe Kapitel 4.2).

Einen gewichtigen Anteil am Programmerfolg hat das Veränderungsmanagement (Organizational Change-Management, OCM). Auch wenn die Verantwortung zur Umsetzung in den Departementen liegt, sollte das Programm die Rahmenbedingungen für ein flächendeckendes OCM schaffen. Ein wichtiger Bestandteil ist ein Erwartungsmanagement durch das Programm und die Change-Verantwortlichen in den betroffenen Departementen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit dem potenziellen Widerstand vermeintlicher «Verlierer» aktiv entgegenzuwirken.

⁹ Bericht zur Prüfung des IKT Schlüsselprojektes GEVER Bund vom 14. Dezember 2015, Empfehlung Nr. 2 (s. Anhang 4)

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei

- in der zu erarbeitenden GEVER-Vision und -Strategie verbindliche und messbare Ziele für die Nutzung von GEVER im Bund aufzunehmen, um die angegebenen Einsparungen zu erzielen,
- die Zielerreichung zu überwachen.

Stellungnahme der Bundeskanzlei

Die unter der Führung der BK zu erarbeitende GEVER-Geschäftsstrategie des Bundes soll der GSK im 4. Quartal 2018 zur Verabschiedung unterbreitet werden. Es ist vorgesehen, dass in der Geschäftsstrategie Nutzungsziele im Sinne der EFK-Empfehlungen aufgenommen werden. Diese werden, wie alle strategischen Ziele, periodisch auf deren Zielerreichung hin überprüft werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, den Programmauftrag GENOVA um messbare Ziele inkl. Fortschrittskontrolle zur Nutzung von GEVER im Bund zu ergänzen und die Erreichung der Ziele sicherzustellen.

Stellungnahme der Bundeskanzlei

Das Programm GENOVA wird die Programmaufträge der Departemente darauf hin prüfen, dass messbare Nutzungsziele aufgenommen sind. Das Programm ist zudem im Rahmen des Projekts „Vorbereitung Einführung Migration“ daran, zuhanden der Departemente Hilfsmittel für die Erhebung des Nutzungsstandes von GEVER in den Ämtern bereitzustellen. Auf eine Ergänzung des Programmauftrags GENOVA wird verzichtet, da einerseits die EFK-Empfehlung, wie hier beschrieben, auch ohne eine entsprechende Ergänzung umgesetzt werden können und andererseits, weil die Verantwortung für die Nutzung der neuen GEVER-Lösung bei den Departementen bzw. der BK liegt. Die Nutzung von GEVER ist in erster Linie ein Entscheid des „Geschäfts“ (Business) und nicht der Informatik; dieser Entscheid und die damit einhergehende Verantwortung muss daher von den Departementen bzw. der BK getragen werden. Die BK wird ihre Aufgabe der Gesamtkoordination weiterhin wahrnehmen und dem Bundesrat im Rahmen der jährlichen Berichterstattung (GEVER Bund. Bericht an den Bundesrat) den Nutzungsstand von GEVER in der Bundesverwaltung aufzeigen.

4.2 Ein Standarddienst mit Fachführung wird definiert

Die zukünftige Organisation im Betrieb ist in groben Zügen skizziert. Sie wird im Laufe der Überarbeitung der GEVER-Vision, -Strategie, -Verordnung und des Organisationshandbuchs konkretisiert. Die Lösungsansätze sind noch nicht abschliessend mit den Departementen, den LE und dem ISB abgesprochen. Insbesondere die Aufteilung der fachlichen Führung GEVER und der Führung SD GEVER muss noch ausgestaltet werden. Dies gilt ebenfalls für den Fachsupport (CC GEVER), welcher für die erfolgreiche Einführung in den Departementen und den nachfolgenden Betrieb der neuen Lösung wichtig ist.

Für den technischen Betrieb von Acta Nova wird unterschieden zwischen dem Infrastrukturbetrieb, welcher durch das BIT wahrgenommen wird, und dem Anwendungsbetrieb, welcher beim ISCeco verantwortet wird. Das Betriebskonzept ist vorhanden und zum Prüfzeitpunkt definierte das ISCeco zusammen mit dem BIT die Betriebsorganisation.

Es ist vorgesehen, dass GEVER als SD vom ISB angeboten wird. Damit kann das fachliche Anforderungsmanagement klar vom Betrieb getrennt werden. Der SD ist gemäss dem vom Bundesrat verabschiedeten Marktmodell die Schnittstelle zwischen Leistungsbezüger und Leistungserbringer. Während der Programmlaufzeit werden diese Aufgaben noch vom Programm GENOVA wahrgenommen. Die Aufgaben, Kompetenzen und Abgrenzungen des SD nach Programmende werden, gestützt auf das vom Bundesrat beschlossene Marktmodell, erst noch im Detail definiert.

Unbestritten ist, dass die GSK der oberste Steuerungsausschuss für GEVER im Bund ist. Aktuell wird davon ausgegangen, dass Anforderungsaufnahme und -priorisierung durch die BK wahrgenommen werden. Da es bisher noch keinen SD mit Fachführung gibt, muss die Abgrenzung zwischen der BK und dem ISB noch genau definiert werden.

Beurteilung

Die BK nimmt ihre Rolle als Fachführung im Programm wahr. Sie sollte diese auch nach Programmabschluss, wie im Marktmodell SD GEVER vorgesehen, weiterführen. Auf jeden Fall müssen die Anforderungsaufnahme und -priorisierung ausserhalb des SD von einer fachlich kompetenten Stelle wahrgenommen und über eine Geschäftsarchitektur gesteuert werden. Der SD GEVER ist der erste SD mit fachlicher Führung. Die Effektivität und Effizienz dieses Konstrukts muss sich noch bestätigen. Angesichts der Anzahl beteiligter Verwaltungseinheiten ist eine Optimierung laufend zu überprüfen.

Da der Bundesstandard sowohl im Programm wie auch im künftigen Betrieb zentral gepflegt wird, muss er ein zentral geführtes Change- und Releasemanagement sicherstellen, dass die künftige Releasefähigkeit der Lösung gegeben ist und Kosten optimiert werden.

Es ist wichtig, dass im Rahmen des SD die Abstimmung mit möglicherweise konkurrierenden Strategien / Architekturen anderer Anwendungen erfolgt. Dies betrifft insbesondere auch diejenigen des strategischen Planungsfeldes der bundesweiten Supportprozesse. GEVER kann sich beispielsweise mit aus der ERP Strategie 2023 abgeleiteten Funktionalitäten überschneiden. Solche Überschneidungen sollten bereits zur Programmlaufzeit bereinigt werden.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, mittels GEVER-Verordnung vorzugeben, wie die Abstimmung mit möglicherweise konkurrierenden Strategien und Architekturen anderer Anwendungen im Bundesumfeld, insbesondere mit den bundesweiten Supportprozessen, erfolgen soll.

Stellungnahme der Bundeskanzlei

Die BK unterstützt die Empfehlungen der EFK, dass eine Abstimmung von sich konkurrierenden Strategien und Architekturen stattfinden muss. So hat die BK im Sinn und Geist der EFK-Empfehlung das ISB im März 2017 auf die Doppelspurigkeiten zwischen der ERP-Strategie 2023 (SAP) und GEVER hingewiesen. Aus Sicht der BK stellt die GEVER-Verordnung jedoch nicht den richtigen Rahmen für die Abstimmung von GEVER-fremden Strategien und Architekturen dar. Die BK ist zudem der Auffassung, dass das ISB als Adressat dieser Empfehlung gelten sollte, da eine Abstimmung der unterschiedlichen Strategien und Architekturen aller Anwendungen im Bundesumfeld eine aus GEVER-Sicht übergeordnete Aufgabe darstellt.

4.3 Die Systemarchitektur beinhaltet technologisches Neuland

Heute existiert noch keine übergeordnete Geschäftsarchitektur Bund. Die GEVER-Systemarchitektur wurde deshalb nicht, wie im für den Bund verbindlichen Referenzmodell Togaf¹⁰ vorgegeben, von einer übergeordneten Geschäftsarchitektur (Geschäftsprozesse) abgeleitet, sondern referenziert auf das GEVER-Verfahren gemäss Organisationshandbuch (kleinster gemeinsamer Nenner sämtlicher Departemente).

Die Systemarchitektur berücksichtigt die konsolidierten Systemanforderungen, welche wiederum auf Anforderungsdokumente wie beispielsweise die Detailstudie zur Verschlüsselung verweisen. Die Anforderungen an die neue GEVER-Lösung wurden mit den Beteiligten und Betroffenen erhoben und dokumentiert.

Wieso ist eine Unternehmensarchitektur wichtig?

Eine übergreifende Unternehmensarchitektur Bund mit Geschäfts-, (Informations)system- und Technologiearchitektur kann zu erheblichen Einsparungen und weniger Doppelspurigkeiten in der gesamten Bundesverwaltung führen. Auch könnten dadurch unnötige Risiken und Unsicherheiten hinsichtlich konkurrierender Strategien / Architekturen vermieden und die bundesweite Kommunikation gefördert werden.

Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung und verweist stattdessen auf die Ergebnisse der Prüfung der Unternehmensarchitektur und des Portfoliomanagements, welche 2017 beim ISB durchgeführt wurde¹¹. Dort adressiert die EFK eine entsprechende Empfehlung an den Bundesrat.

Mit der definierten Systemarchitektur betritt das Programm in vielen Bereichen technologisches Neuland. Nebst dem Betrieb auf der Atlantica Cloud erfolgt der Wechsel der Verschlüsselung auf das Rollenkonzept und der Einsatz von Sedex für den Instanzen-übergreifenden Informationsaustausch unter den Mandanten. Weitere Herausforderungen sind die Erstellung der Schnittstellen zu Fachanwendungen, die Anbindung mobiler Geräte, der bevorstehende Umzug der Rechenzentren und die Anforderungen an die KaVor.

¹⁰Das «The Open Group Architecture Framework» (TOGAF) bietet einen Ansatz für Entwurf, Planung, Implementierung und Wartung von Unternehmensarchitekturen

¹¹Prüfauftrag 16518, der Bericht ist ab Ende Januar 2018 auf www.efk.admin.ch abrufbar.

Die Architektur sieht heute eine auf zwei Standorte verteilte Installation mit je einer Instanz pro Departement und einer Instanz für die BK vor. Innerhalb der Instanzen werden die Ämter als Mandanten geführt. Entscheidend für die Wahl dieser Variante waren die erhöhten Verfügbarkeitsanforderungen sowie die Empfehlung des Lieferanten, da das Datenvolumen zu gross für nur eine Instanz ist. Die gewählte Architektur erlaubt die nachträgliche Anpassung auf einen grösseren gemeinsamen Anteil von Prozessen oder allenfalls eine künftige Zusammenlegung von Instanzen. Durch die zukünftige Organisation im Betrieb und insbesondere das zentral geführte Change- und Releasemanagement wird sichergestellt, dass die Software in allen Instanzen auf dem gleichen Stand bleibt und die Konfigurationen Release fähig sind.

Fachanwendungen werden grundsätzlich über den heute bereits für Fabasoft verwendeten GEVIS-Integrationsbus eingebunden. Fabasoft kann in diesem Fall einfach durch Acta Nova ersetzt werden. Dieser Mechanismus wurde von einzelnen Fachanwendungen umgangen (z. B. aus Performance- oder Funktionalitätsgründen). In diesen Fällen muss die betroffene Verwaltungseinheit prüfen, wie sie die neue Schnittstelle realisieren kann.

Schnittstellen zu bundesweiten Anwendungen (z. B. SAP, VM, EXE, StrucTool und Archivsystem BAR etc.) werden zentral entwickelt, damit keine Doppelspurigkeiten durch redundante Entwicklungen in den Departementen entstehen und sie wiederverwendet werden können.

Die Verschlüsselung / Vertraulichkeit wird durch Secure Center sichergestellt. Das Fachkonzept wurde von FUB-Krypt validiert und durch das Programm in die konsolidierten Anforderungen eingearbeitet. Diese dienen als Grundlage für die Tests, deren erste Iteration bereits stattgefunden hat. Der Stand der Tests entspricht den Erwartungen an eine Erstlieferung. Die Verschlüsselung funktioniert über standardisierte Schnittstellen, sodass künftig auch ein Ersatz durch ein anderes Produkt möglich ist.

Die Infrastruktur der Atlantica Cloud des BIT ist installiert und funktioniert. Unsicherheit seitens des Programms GENOVA besteht aktuell noch hinsichtlich der zu erwartenden Last. Bisher wurde noch keine so umfangreiche Installation auf der Atlantica Cloud betrieben. Diese Unsicherheit kann erst mit den vollständigen Last- und Performance-Tests ausgeräumt werden, welche kurz nach Prüfungsabschluss geplant sind. Die Direktion des BIT gibt sich auf Anfrage hin sehr zuversichtlich.

Beurteilung

Die Systemarchitektur wurde grundsätzlich zielführend erarbeitet und dokumentiert. In der Initialversion der Anwendung ist das Programm möglichst nahe am Produktstandard Acta Nova geblieben. Da die Weiterentwicklung zentral erfolgt, können ein Auseinanderdriften der Departementsinstanzen verhindert und Mehrfachentwicklungen vermieden werden. Die technischen Herausforderungen sind durch die Programmleitung erkannt und werden entsprechend bewirtschaftet. Wichtig ist, dass bei Problemen im Bereich des technologischen Neulands schnelle Entscheide seitens Programm erfolgen.

Die Entscheidung bezüglich Mandantenkonzept (zentral vs. dezentral und standardisiert vs. ämterspezifisch) wurde fundiert hergeleitet. Der Entscheid für die Variante «departementale Systeminstanzen» bietet gemäss Projektunterlagen den besten Kompromiss zwischen den Mehrkosten und den vertretbaren Risiken für die Migration, die Einführung und den anschliessenden Betrieb. Die Möglichkeiten zur Zusammenlegung sollten nach dem Sammeln erster Erfahrungen und dank der Verfügbarkeit

leistungsfähigerer Technologien erneut untersucht werden. Die EFK wird dieses Thema unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit weiterverfolgen.

Da die Bedürfnisse hinsichtlich neuer Schnittstellen generell über die zentrale Produktentwicklung abgehandelt werden, sollten mehrfache Entwicklungen derselben Funktionalität ausgeschlossen sein. Die Anbindung von bestehenden Fachanwendungen über den bereits bestehenden GEVIS-Integrationsbus ist sinnvoll.

5 Programm-Management

5.1 Kosten- und Terminrisiken sollten nicht unterschätzt werden

Die Abhängigkeiten zu anderen Grossprojekten auf Stufe Programm werden aktiv bewirtschaftet. Auch im Programm GeMig (Gever Migration) des UVEK werden die Abhängigkeiten zu Grossvorhaben im UVEK koordiniert.

Eine grosse Abhängigkeit besteht zum Programm APS2020. Dies weil in einer Verwaltungseinheit das APS2020-Rollout idealerweise vor dem GEVER-Rollout erfolgen muss.

Zum Prüfzeitpunkt bewegten sich das Programm GENOVA, dessen Projekte, das Programm GeMig des UVEK und das Pilot-Projekt ARE im geplanten Zeitrahmen. Ab dem Prüfungszeitpunkt ist der Terminplan sehr eng getaktet und es gibt wenig Spielraum für nicht vorgesehene Tätigkeiten oder Sonderwünsche.

Bei den Finanzen weist das Programmcontrolling eine Überschreitung in der aktuellen Finanzplanung beim UVEK aus (siehe Kapitel 3 und 5.4). Dies basiert auf einem geplanten Mehrbedarf des UVEK von 4,7 Millionen Franken. Gemäss Programmsteuerung hatte das Departement mit dem Pilotprojekt ARE lange Vorlaufzeiten und es erarbeitete viele Grundlagen, welche für sämtliche Departemente nutzbar sind. In den anderen Departementsprojekten werden deshalb keine derartigen Kostenüberschreitungen erwartet.

Beurteilung

Die Wechselwirkung mit dem Programm APS2020 stellt ein Risiko dar. Verzögerungen in diesem Programm können zu Verzögerungen in den Umsetzungsprojekten der Departemente führen, da das Programm bisher vorgesehen hat, Acta Nova auf den bereits migrierten Clients zu installieren. Die beiden Programme werden direkt und eng koordiniert. Als Risikominderungsmaßnahme für GENOVA wird Acta Nova auch auf Windows 7 Clients getestet.

Der weitere Verlauf wird sehr anspruchsvoll, da sehr eng geplant wurde. Im Grundsatz sollten sich sämtliche Departemente bewusst sein, dass eine abwartende Haltung weitreichende Folgen hat. Hier kann das Programm bis zu einem gewissen Grad unterstützen, die Initiative muss aber von den Departementen ausgehen. Im Bereich der vorgängigen Datenbereinigung hat sich zu Beginn ein eher zurückhaltendes Vorgehen manifestiert. Dies obwohl das Datenvolumen einer der grössten Kostentreiber von GEVER ist.

Die Kostenüberschreitungen des UVEK können gemäss Programmleitung aufgefangen werden, wenn die anderen Departemente dessen erarbeiteten Grundlagen nutzen. Da diese den anderen Departementen lediglich angeboten werden können, ist nicht sichergestellt, dass sich dieses Investment auch auszahlt. Daher sollte ein Hebel geschaffen werden, damit bestimmte Resultate verpflichtend werden, und in der Folge Kosten gespart und Risiken vermieden werden können. Dies kann im Rahmen der Anpassung des Programmauftrags gemäss Empfehlung 2 abgedeckt werden.

5.2 Die Lieferanten werden aktiv überwacht

Das Vertragsmanagement und -controlling wird über ein Excel im Programm GENOVA geführt. Dies wird damit begründet, dass das VM-Tool und SAP nicht aktuell genug sind, bedingt durch den Rechnungsprozess im Bund. VM Bund wird aber im Rahmen des entsprechenden VM-Prozesses nachgeführt.

Die Lieferbereitschaft des Hauptdienstleisters wird wiederholt als Risiko auf Stufe Programm wie auch in einzelnen Projekten geführt. Der Lieferant hatte ein sehr kompetitives Angebot gemacht. Da sich die Bedürfnisse in Bezug auf den Delivery-Mix (on-site, near-shore und off-shore) geändert hatten, mussten diese neu verhandelt werden. Zum Zeitpunkt der Überprüfung hat sich die Situation teilweise entspannt. Das Programm behält die weitere Entwicklung aber laufend im Blick.

Für den Lieferanten ist sehr wichtig, dass die Vorlaufzeiten bei der Anforderung von personellen Ressourcen eingehalten werden.

Beurteilung

Die Zusammenarbeit mit dem Hauptdienstleister wird zum Prüfungszeitpunkt eng begleitet und im Rahmen des Risikomanagements regelmässig neu beurteilt. Sie bleibt ein wichtiges Risiko.

5.3 Der Auftrag an das Qualitäts- und Risikomanagement auf Steuerungsstufe muss ausgeweitet werden

Das Programm GENOVA wie auch die drei zentralen Projekte führen jeweils ein operatives Ergebniscontrolling und Risikolisten. Im Ergebniscontrolling werden Fortschritt, Fertigstellungsgrad, Prüfmethode, Verantwortlichkeiten und Termine dokumentiert. Gemäss Vorgaben im Programmmanagementplan werden die Risiken in den zentralen Projekten laufend nachgeführt, die Risikoentwicklung wird monatlich gemeldet und auf Stufe Programm aggregiert. Die Risiken der Departementsprogramme werden hingegen nicht strukturiert ins Risikomanagement des Programms übertragen. Es ist nicht definiert, nach welchen Kriterien Risiken von den Departementsprogrammen in GENOVA übernommen werden.

Der Programmmanagementplan definiert die Qualitätssicherung auf Stufe des Programms und entsprechende Vorgaben an die departementalen Programme. Für die Umsetzung wurde ein Delegierter QS definiert.

Die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers (QSRM) GENOVA ist an eine externe Firma übertragen. Diese führt die Aufgaben gemäss Auftragsvergabe durch und berichtet gemäss Programmmanagementplan dreimonatlich dem Delegierten des Programmauftraggebers.

Der Auftrag des QSRM beschränkt sich auf das Programm GENOVA mit den drei zentralen Projekten, und damit nicht auf die gesamte Programmstruktur bis zu den einzelnen Amtsprojekten, wo die eigentliche Umsetzung von GENOVA erfolgt. Die Umsetzung der operativen QS wird nicht explizit geprüft, es findet keine institutionalisierte Kommunikation mit den QSRM der Departemente statt.

Beurteilung

Der Auftrag an den QSRM auf Steuerungsstufe ist zu eng gefasst. Das Qualitäts- und Risikomanagement ist nicht durchgängig aufgesetzt, wodurch die Steuerungsstufe des Programms GENOVA nur einen Teil der Gesamtinformationen im Zugriff hat. Es sollte sichergestellt sein, dass Gesamtziele gefährdende Risiken und Qualitätsmängel ins GENOVA-Risiko- bzw. Qualitätsmanagement auf Steuerungsstufe eskaliert werden. Daher sollte die Qualitäts- und Risikobeurteilung auf Steuerungsstufe öfter als alle drei Monate und über die Verwaltungseinheitsgrenzen hinweg erfolgen.

Die operative Qualitätssicherung und das operative Risikomanagement auf Programmstufe GENOVA werden geführt und überwacht. Die Risiken sind aus Sicht der EFK aktuell. Die Durchgängigkeit innerhalb des Programms GENOVA mit den drei zentralen Projekten ist durch die monatlichen Risikomeetings gegeben.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, den Auftrag an den strategischen Qualitäts- und Risikomanager neu zu definieren. Die Risikobeurteilung sollte öfter als alle drei Monate stattfinden. Mindestens die Teilnahme an den monatlichen Risikositzungen muss sichergestellt sein. Der Fokus sollte auch die Departements- und Amtsprojekte umfassen. Neben den Risiken sollte der QSRM auch die operative QS beurteilen.

Stellungnahme der Bundeskanzlei

Die Programmleitung GENOVA wird das Risiko- und Qualitätsmanagement in der von der EFK beschriebenen Form prüfen und die notwendigen Anpassungen vornehmen.

5.4 Das finanzielle Controlling basiert nicht auf dem Cockpit IKT

Die EFK hat Differenzen zwischen dem Cockpit IKT und dem internen Programmcontrolling festgestellt, welche im Rahmen der Prüfung nicht nachvollzogen werden konnten. Das Cockpit IKT wurde für maximal zweistufige Programm-/Projektstrukturen konzipiert, daher ist es nicht möglich, GENOVA abzubilden. Eine schnelle Sicht auf die Finanzen über das gesamte Vorhaben hinweg ist daher schwierig. Durch die Einschränkungen im Cockpit IKT können die Zahlen nicht direkt generiert werden. Der Handlungsbedarf ist erkannt und soll gemäss ISB im Dezember 2017 durch ein neues Release des Cockpits IKT bereinigt werden.

Für das Programm war zum Prüfungszeitpunkt das interne Datenbank-basierte Controlling führend. Die Earned-Value-Werte werden gemäss Programmcontrolling durch die Departemente gemäss Excel-Vorlage ermittelt und auf Stufe Programm konsolidiert.

Im UVEK werden im Programm GeMig die Earned-Value-Werte auf Basis der Ergebnisse für ein gesamtes Modul geplant. Für das Controlling werden die Planwerte linear über die Bearbeitungszeit des Moduls verteilt. Die Projektwerte werden in das EVM-Tool GENOVA importiert und so dem Programm GENOVA zur Verfügung gestellt.

In den beiden interviewten Departementen (VBS, UVEK) wird das Controlling, wie es durch das Programm erwartet wird, als zu aufwendig und unwirtschaftlich empfunden.

Beurteilung

Das Programm sollte die Einschränkungen im Auswertungsbereich des Cockpit IKT beheben können, sobald die neue Version des IKT-Cockpits zur Verfügung steht.

Die Earned-Value-Methode (EVM) ist nur beschränkt aussagekräftig, da die Messobjekte pro Departement unterschiedlich definiert sind (z. B. Modul vs. Ergebnisse). Wenn innerhalb eines Moduls, das erfahrungsgemäss auch länger dauern kann, linear geplant wird, ist die Aussagekraft zusätzlich verringert.

Beim Finanzcontrolling existiert eine zeitliche und begriffliche Inkonsistenz zwischen dem zentralen Programm und dem betrachteten Programm im GS UVEK. Einzeln betrachtet sind die Ergebnisse und Zahlen nachvollziehbar.

Bezüglich des Controllings kann die EFK nachvollziehen, dass dies für die Departemente und Ämter einen Mehraufwand darstellt. Das Programm mit seiner hohen Burn-Rate braucht aber zwangsläufig ein Steuerungsinstrument. Die Programmverantwortlichen müssen wissen, wer wann für welches Lieferergebnis arbeitet und welchen Vertrag dies tangiert. Im weiteren Programmverlauf sollte aber der Aufwand für das Controlling im Verhältnis zum Nutzen regelmässig überprüft werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

| | |
|--------|--|
| BGA | Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Mai 2013); SR 152.1 |
| VBGA | Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung vom 8. September 1999 (Stand am 1. Januar 2016); SR 152.11 |
| BinfV | Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung vom 9. Dezember 2011 (Stand am 1. Januar 2012); SR 172.010.58 |
| DSG | Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. Januar 2014); SR 235.1 |
| VDSG | Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 14. Juni 1993 (Stand am 1. Dezember 2010); SR 235.11 |
| GEVER | GEVER-Verordnung vom 30. November 2012 (Stand am 1. Juli 2014); SR 172.010.441 |
| ISO RM | ISO 15489, Records Management |
| ISchV | Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes vom 4. Juli 2007 (Stand am 1. Januar 2015); SR 510.411 |
| MoReq | IDA Programme of the European Commission: Model Requirement for the Management of Electronic Records. MoReq Specification. |
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsgesetz vom 21. März 1997 (Stand am 1. Januar 2016); SR 172.010 |
| RVOV | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2016); SR 172.010.1 |
| VwVG | Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz); SR 172.021 |
| WAA | Weisungen über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Bundesarchiv |
| WAF | Weisung über die Aktenführung in der AHV/IV/EO/EL/FamZLw/FamZ |
| WisB | Weisungen über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung |

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|----------|--|
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| BAR | Bundesarchiv |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| BK | Bundeskanzlei |
| CC GEVER | Kompetenzzentrum GEVER |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| ERP | Enterprise Resource Planning |
| EVM | Earned Value Methode |
| FinDel | Finanzdelegation der eidg. Räte |
| FUB | Führungsunterstützungsbasis |
| GEVER | Geschäftsverwaltung |
| GPK | Geschäftsprüfungskommission |
| GSK | Generalsekretärenkonferenz |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| ISCeco | Information Service Center WBF |
| IT | Informationstechnologie |
| ISB | Informatiksteuerungsorgan des Bundes |
| KaVor | Katastrophenvorsorge |
| LE | Leistungserbringer |
| OCM | Organizational Change Management |
| PA | Prüfauftrag |
| QS | Qualitätssicherung |
| QSRM | Qualitäts- und Risikomanager (auf Steuerungsstufe) |

| | |
|-------|--|
| SD | Standarddienst |
| TOGAF | The Open Group Architecture Framework |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| ÜDP | Überdepartementale Prozesse |
| VM | Vertragsmanagement |

Anhang 3: Glossar

| | |
|--|---|
| Anwendungs LE | Leistungserbringer, welcher die Anwendung für einen Leistungsbezüger betreibt. Alle Belange ab Oberkante des Betriebssystems |
| Burn-Rate | Die Burn Rate umfasst die Kosten, welche unabhängig davon anfallen, ob das Programm fortschreitet oder ob es still steht. |
| Change- und Releasemanagement | <p>Die Aufgabe des Change-Managements ist es sicherzustellen, dass standardisierte Methoden und Verfahren zur Durchführung von Veränderungen existieren und diese auch effizient und konsequent genutzt werden.</p> <p>Das Releasemanagement ist ein Prozess, welcher die Bündelung von Konfigurationsänderungen zu einem Release oder Versionspaket und deren ordnungsgemäße Eingliederung in der Infrastruktur sicherstellt. Releasemanagement bedeutet die Planung und Durchführung der Veröffentlichung, von der Idee bzw. den ersten Anforderungen bis zum Erreichen des Endbenutzers. Es interagiert somit zwischen Change- und Konfigurationsmanagement.</p> |
| EXE | Anwendung zur Verwaltung der Bundesratsgeschäfte |
| Organizational Change Management (OCM) | OCM ist das Rahmenwerk, um die Effekte von neuen Geschäftsprozessen, Änderungen in der Organisationsstruktur oder kulturelle Änderungen in einer Organisation begleitet zu verinnerlichen. OCM adressiert die menschlichen Aspekte Veränderung. |
| Standarddienst (SD) | In der revidierten Bundesinformatikverordnung (BinfV) ist vorgesehen, dass Informatikleistungen, welche die Verwaltungseinheiten des Bundes in gleicher oder ähnlicher Funktionalität und Qualität benötigen, zentral als sogenannte IKT-Standarddienste durch das ISB für die ganze Bundesverwaltung geführt werden. |
| Technischer LE | Leistungserbringer, welcher die Infrastruktur betreibt, auf welcher eine Anwendung betrieben wird. Alle Belange bis Oberkante des Betriebssystems |

| | |
|------------------------------|---|
| Unternehmens- architektur | Die Unternehmensarchitektur (Enterprise Architecture) im Rahmen der Informationstechnik (IT) beschreibt das Zusammenspiel von Elementen der Informationstechnologie und der geschäftlichen Tätigkeit im Unternehmen. Das etablierte und für die Bundesverwaltung verbindliche Rahmenwerk ist Togaf. |
| VM Bund | Vertragsmanagement Bund; auf SAP basierende Anwendung |

Priorisierung der Empfehlungen

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

Anhang 4: Empfehlungen aus Prüfung 15628

| Nr. | Empfehlung | Umsetzungsstand |
|--|---|--|
| <p>16650.001 Prio 2 (ISB) <i>(ehem. 15628.008)</i></p> | <p>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.</p> | <p>erledigt</p> <p><i>Der Bundesrat hat in seinen Beschlüssen zu GEVER Bund die strategischen Ziele und Massnahmen des Informatikeinsatzes für die kommenden Jahre festgelegt. Damit sind vorderhand die wichtigsten strategischen Fragen geklärt. Die «S001 – IKT-Teilstrategie GEVER» ebenso wie der Auftrag an das ISB, diese Strategie jetzt zu erneuern, wurden mit dem BRB Marktmodell IKT-Standarddienst GEVER vom 22.6.2016 aufgehoben. Die Erneuerung der IKT-Teilstrategie GEVER soll erneut geprüft werden, wenn eine Geschäftsstrategie zur GEVER vorliegt.</i></p> |
| <p>16650.002 Prio A (ISB) Prio 1 (ISB) <i>(ehem. 15628.005)</i></p> | <p>Die EFK empfiehlt dem ISB, die Umsetzung des Einsatzes von Secure Center für die Bearbeitung vertraulicher Geschäfte mit dem neuen GEVER Bundesstandard zu forcieren.</p> | <p>Termin 2018</p> <p>gem. Empfehlung in Bearbeitung</p> <p><i>Secure Center ist installiert und die ersten Tests basierend auf den konsolidierten Anforderungen sind erfolgt (siehe Kapitel 4.3).</i></p> |
| <p>16650.003 Prio 2 (ISB) <i>(ehem. Empf. 15628.004)</i></p> | <p>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.</p> | <p>erledigt</p> <p><i>Die Weisung A281 wurde angepasst und am 1.11.16 in Kraft gesetzt.</i></p> |
| <p>15628.001 Prio 1 (BK)</p> | <p>Die EFK empfiehlt der BK, die Verträge mit den Lieferanten sofort abzuschliessen, falls das Bundesverwaltungsgericht nicht auf die</p> | <p>Erledigt</p> <p><i>Die Verträge sind unterschrieben.</i></p> |

| | | |
|--|--|---|
| | Beschwerde eintritt oder diese abweist, unabhängig von weiteren Beschwerden an das Bundesgericht. Damit sollen die mit der gefährdeten Termineinhaltung verbundenen Mehrkosten minimiert werden. Im Vertrag ist der Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch die eidgenössischen Räte aufzunehmen. | |
| 15628.002 Prio 1 (BK) | 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. | Termin 2020 gem. Empfehlung in Bearbeitung <i>siehe Kapitel 4.1</i> |
| 15628.003 Prio 1 (BK) | Die EFK empfiehlt der BK, über die Generalsekretärenkonferenz (GSK) zu eskalieren und eine Priorisierung der ausstehenden organisatorischen Vorarbeiten mit verbindlichem Endtermin einzufordern. | Termin Ende 2017 gem. Empfehlung in Bearbeitung <i>Gemäss BAR sind die Vorarbeiten (OS Abnahme, OV, Negativliste) erledigt, in Arbeit oder verbindlich geplant. Der aktuelle Stand wird halbjährlich an die GSK rapportiert. Sämtliche Ämter müssen die Vorarbeiten durch BAR abnehmen lassen. Die Entwicklung ist unter Kontrolle, Problemfälle hat das BAR keine erwähnt. Die Umsetzung in ActaNova muss jedoch überprüft werden.</i> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>15628.006 Prio 1 (BK)</p> | <p>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.</p> | <p>Termin 2018</p> <p>gem. Empfehlung in Bearbeitung <i>siehe 16650.002 oben</i></p> |
| <p>15628.007 Prio 1 (BK)</p> | <p>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.</p> | <p>erledigt</p> <p><i>Ressourcen sind im Einsatz oder werden bedarfsgerecht bereitgestellt. Auch die Lieferantenressourcen werden verfügbar sein. Das Lieferantenmanagement ist aufgesetzt (siehe Kapitel 5.2) und wird aktiv bewirtschaftet.</i></p> |
| <p>15628.009 Prio 2 (BK)</p> | <p>Die EFK empfiehlt der BK, die Verantwortung an das ISB erst nach erfolgreichem Abschluss der Einführungen zu übergeben, damit die notwendige Kontinuität sichergestellt wird.</p> | <p>Termin 2020</p> <p>gem. Empfehlung in Bearbeitung <i>Im Marktmodell SD Gever wurde festgelegt, dass die Verantwortung während der Programmlaufzeit bei der BK liegt.</i></p> |
| <p>15628.010 Prio 2 (BK)</p> | <p>Die EFK empfiehlt der BK, den Geltungsbereich der GEVER-Verordnung (insbesondere hinsichtlich des Einsatzes von DMS-Standardprodukten; siehe auch Empfehlung 16650.001) zu überprüfen. Ebenso sind die Erläuterungen zur GEVER-Verordnung zu aktualisieren, sodass sie mit der überarbeiteten GEVER-Verordnung übereinstimmen.</p> | <p>Termin 2020</p> <p>gem. Empfehlung in Bearbeitung <i>Gever-Verordnung, wie auch Gever-Vision, -Strategie und Organisationshandbuch sind in Überarbeitung</i></p> |
| <p>15628.011 Prio 2 (BK)</p> | <p>Die EFK empfiehlt der BK, die Beschaffung weiterer externer Unterstützung durch die Departemente restriktiv zu begleiten.</p> | <p>Termin 2020</p> <p>gem. Empfehlung in Bearbeitung <i>Die Beschaffung von externen Ressourcen wird zentral über das Programm-Vertragscontrolling</i></p> |

| | | |
|--|--|---|
| | | <i>begleitet. Durch den Einsitz von GENOVA-Programmvertretern in den Departementsprogramm-/Projektausschüssen können weitere dezentrale Beschaffungen überwacht werden.</i> |
|--|--|---|