



Informatikrat Bund

Querschnittsprüfung im Bereich Geschäftsverwaltung GEVER Bund

Impressum

| | |
|----------------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern |
| Order address | http://www.efk.admin.ch |
| Bestellnummer | |
| Numéro de commande | |
| Order number | 1.6249.100.00373.10 |
| Zusätzliche Informationen | Fachbereich 4 „Informatikprüfungen“ |
| Complément d'informations | E-mail: jack.hirschi@efk.admin.ch |
| Additional information | Tel. +41 - 31 323 10 37 |
| Originaltext | Deutsch |
| Texte original | Allemand |
| Original text | German |
| Zusammenfassung | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») |
| Résumé | Français (« L'essentiel en bref ») |
| Summary | English (« Key facts ») |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Reproduction | Authorised (please mention the source) |

Querschnittsprüfung im Bereich Geschäftsverwaltung GEVER Bund

Das Wesentliche in Kürze

Die EFK führte bei verschiedenen Bundesstellen eine Querschnittsprüfung im Bereich der **elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER)** durch. Das Hauptziel war die Beurteilung der Umsetzbarkeit und der Umsetzung der vom Informatikrat Bund formulierten GEVER-Strategie.

Die definierte GEVER-Strategie wird nur teilweise umgesetzt und gelebt

Die EFK musste feststellen, dass in den geprüften Departementen die GEVER-Strategie nur teilweise umgesetzt und gelebt wird. Einzig das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement nimmt eine Vorreiterrolle ein und setzt die definierte Strategie um.

Die elektronische Geschäftsverwaltung ist heute eine Notwendigkeit

Da heute der grösste Teil der Geschäftsunterlagen in elektronischer Form vorliegt und der steigende Kooperationsbedarf zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen neue Anforderungen an eine professionelle Verwaltung dieser Unterlagen stellt, ist die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung mittlerweile eine Notwendigkeit.

Strategische und organisatorische Massnahmen stehen im Vordergrund

Die EFK hat empfohlen, die GEVER-Strategie 2004 zu überarbeiten und auf die strategischen Ziele der laufenden und folgenden Legislaturperioden sowie die Geschäftsprozesse des Bundes auszurichten. Heute sind die Massnahmen auf der strategischen und organisatorischen Ebene wichtiger als die technische Standardisierung.

Die IKT-Teilstrategie GEVER muss sich an einer GEVER-Strategie der Geschäftsträger orientieren können

Nach Auffassung der EFK sollte nicht der Informatikrat des Bundes, sondern die Generalsekretärenkonferenz für die Freigabe und Umsetzung der neuen GEVER-Strategie in der Bundesverwaltung verantwortlich sein. Der Informatikrat Bund unterstützte die Zielrichtung der Empfehlungen der EFK. Der volle Nutzen von GEVER wird erst dann greifen, wenn die Prozesse und die Technologie sowohl horizontal wie vertikal bis zu den Mitarbeitenden koordiniert und vernetzt werden. Es bedarf einer starken Führung, um die gemeinsamen Anstrengungen abzustimmen und um einheitliche organisatorische, technologische und sicherheitsrelevante Voraussetzungen zu schaffen.

Die Empfehlungen der EFK wurden akzeptiert

Für einzelne Empfehlungen wurden Umsetzungstermine bis Ende 2007 definiert. Gemäss Stellungnahme der Generalsekretärenkonferenz des Bundes vom 10. Dezember 2007 wird ein Grossteil der Empfehlungen der EFK in dem vom Bundesarchiv ausgearbeiteten "Information Lifecycle Management Programm" aufgenommen, das in Kürze dem Bundesrat beantragt wird. Die EFK verlangte auch, dass jedes Departement eine Strategie über den Einsatz von GEVER erstellt, die mit den überdepartementalen Vorgaben kompatibel ist.

Audit transversal dans le domaine de la gestion électronique des affaires de la Confédération (GEVER)

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit transversal auprès de différents offices fédéraux services fédéraux dans le domaine de la **gestion électronique des affaires (GEVER)**. Cet audit avait pour objectif principal d'évaluer l'applicabilité et la mise en œuvre de la stratégie GEVER formulée par le Conseil de l'informatique de la Confédération.

La stratégie GEVER définie n'est que partiellement mise en œuvre

Le CDF a constaté que la stratégie GEVER n'est que partiellement mise en œuvre au sein des départements examinés. Seul le Département fédéral de l'économie fait figure de pionnier en appliquant la stratégie définie.

La gestion électronique des affaires est aujourd'hui une nécessité

Comme la majeure partie des documents se présente aujourd'hui sous forme électronique et que le besoin croissant de coopération entre les différents services administratifs implique de nouvelles exigences pour la gestion professionnelle de ces documents, la gestion électronique des affaires est désormais une nécessité au sein de l'administration fédérale.

Les mesures d'ordre stratégique et organisationnel sont prioritaires

Le CDF a recommandé de réviser la stratégie GEVER 2004 en tenant compte des objectifs stratégiques des législatures en cours et à venir ainsi que des processus d'affaires propres à la Confédération. Les mesures d'ordre stratégique et organisationnel sont aujourd'hui plus importantes que la standardisation technique.

La stratégie partielle GEVER en matière de TIC doit pouvoir se baser sur une stratégie GEVER des responsables d'affaires

De l'avis du CDF, ce n'est pas le Conseil de l'informatique de la Confédération qui devrait être chargé d'autoriser et de mettre en œuvre la nouvelle stratégie GEVER, mais la Conférence des secrétaires généraux. Le Conseil de l'informatique de la Confédération soutient l'orientation des recommandations du CDF. GEVER ne pourra déployer tous ses effets que si les processus et la technologie sont coordonnés et mis en réseau, aussi bien horizontalement que verticalement jusqu'au niveau des collaborateurs. Une conduite énergique est nécessaire afin de conjuguer les efforts et de créer un cadre uniforme en matière d'organisation, de technologie et de sécurité.

Les recommandations du CDF ont été acceptées

Des délais ont été définis jusqu'à la fin de 2007 pour la mise en œuvre de quelques unes des recommandations. Selon la prise de position de la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération du 10 décembre 2007, la majeure partie des recommandations du CDF sera prise en considération par le «programme de gestion du cycle de vie de l'information» élaboré par les Archives fédérales, qui sera soumis sous peu au Conseil fédéral. Le CDF a également exigé que chaque département élabore une stratégie relative à l'application de GEVER, qui soit compatible avec les directives interdépartementales.

Texte original en allemand

Horizontal audit in the area of the Confederation GEVER Business administration

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted horizontal audits in a number of federal agencies in the area of **electronic business administration (GEVER)**. The main goal was that of assessing its practicability and implementation of the GEVER strategy drawn up by the Federal IT Council.

The defined GEVER strategy is only being partially implemented and integrated

The SFAO had to take note of the fact that in the audited departments, the GEVER strategy is only partially being implemented and integrated. Only the Federal Department of Economic Affairs is leading the way and is implementing the defined strategy.

Today electronic business administration is a necessity

Due to the fact that today the vast majority of business documents are available electronically and the increased requirements in terms of cooperation between the different administration bodies makes new demands on professional management of these documents, electronic business administration in the federal administration has in the meantime become a necessity.

The focus is on strategic and organisational measures

The SFAO has recommended that the 2004 GEVER Strategy be revised and be geared to the strategic goals of the current and subsequent legislative periods and the business processes of the Confederation. Today measures at the strategic and organisational levels are more important than technical standardisation.

The ICT GEVER partial strategy must be able to be geared to the GEVER strategy of the business owners

In the opinion of the SFAO, it should be the General Secretaries Conference which should be responsible for the clearance and implementation of the new GEVER strategy in the federal administration and not the Federal IT Council. The Federal IT Council supports the thrust of the SFAO recommendations. The full benefit of GEVER will only be felt if the processes and technologies are coordinated and linked to the employees not just horizontally but vertically. Strong management is required to coordinate the joint effort and to create uniform organisational, technological and security-relevant prerequisites.

The recommendations of the SFAO were accepted

Implementation deadlines have been defined up to the end of 2007 for individual recommendations. In accordance with the comments of the General Secretaries Conference of the Confederation of 10 December 2007, the greater part of the SFAO recommendations will be included in the "Information Lifecycle Management Programme" drawn up by the Federal Archives. This programme will shortly be submitted to the Federal Council. The SFAO also requested that each department should draw up a strategy on the application of GEVER which is compatible with the interdepartmental specifications.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Zusammenfassung des Prüfungsbefundes | 10 |
| 2 | Auftrag und Prüfungsdurchführung | 12 |
| 2.1 | Auftrag | 12 |
| 2.2 | Rechtsgrundlagen / Referenzen | 13 |
| 2.3 | Prüfungsumfang und -grundsätze | 13 |
| 2.4 | Unterlagen und Auskunftserteilung | 14 |
| 2.5 | Priorisierung der Empfehlungen der EFK | 14 |
| 3 | Herausforderungen in der Geschäftsverwaltung | 15 |
| 4 | Strategische Ebene | 15 |
| 4.1 | GEVER-Strategie der Bundesverwaltung | 15 |
| 4.2 | Mehrproduktestrategie | 16 |
| 4.3 | GEVER-Strategien in den Departementen und Verwaltungseinheiten | 18 |
| 4.4 | Das Schweizerische Bundesarchiv als Querschnittsdienstleister | 18 |
| 4.5 | Geschäftsprozesse | 18 |
| 4.6 | Organisation und Führung | 21 |
| 4.6.1 | Bundesebene | 21 |
| 4.6.2 | Zentral geführte bundesweite Projektorganisation | 22 |
| 4.6.3 | Zentraler Leistungserbringer | 23 |
| 4.6.4 | Departementsebene | 23 |
| 4.7 | Kosten und Finanzierung | 24 |
| 4.8 | Rechtsgrundlagen und weitere Vorgaben | 24 |
| 4.9 | Lieferantenbeziehungen | 25 |
| 4.9.1 | Rahmenvertrag und Zusammenarbeit mit der Firma <i>Fabasoft</i> | 25 |
| 4.9.2 | Überwachung der Lieferanten | 26 |
| 5 | Anwenderebene | 27 |
| 5.1 | Praktischer Einsatz von GEVER <i>Fabasoft</i> | 27 |
| 5.2 | Generalsekretariat des VBS | 28 |
| 5.3 | Bundeskanzlei | 28 |
| 5.4 | Schweizerisches Bundesarchiv | 28 |
| 5.5 | Staatssekretariat für Wirtschaft | 29 |
| 5.5.1 | Abdeckung der Geschäftsanforderungen | 29 |
| 5.5.2 | Bedienerfreundlichkeit und Benutzerakzeptanz | 30 |
| 5.5.3 | Kommunikation und Zusammenarbeit | 32 |
| 5.5.4 | Ausfallsicherheit und Ersatzlösung | 33 |
| 6 | Technische Ebene | 33 |
| 6.1 | Zusammenarbeit mit der Firma <i>Fabasoft</i> | 33 |
| 6.2 | Lizenz- und Betriebskosten | 34 |
| 6.3 | Betriebssicherheit beim IKT-Leistungserbringer | 35 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6.4 | Change-, Release- und Configuration-Management | 35 |
| 6.5 | Aufbewahrung und Archivierungsschnittstelle | 36 |
| 7 | Abschliessende Betrachtung | 37 |
| 8 | Schlussbesprechung | 40 |
| | Anhänge | 41 |

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

In den letzten Jahren nutzten alle Stufen der Verwaltung zunehmend und in verschiedenster Art die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) für ihre angestammte Tätigkeit oder für neue Aufgaben. Dies führte dazu, dass Prozesse oder Leistungen verbessert sowie Vorhaben realisiert wurden, die ohne IKT nicht möglich gewesen wären.

Die EFK hat im Bereich der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) bei mehreren Verwaltungseinheiten eine Prüfung durchgeführt. Das Hauptziel war die Beurteilung der Umsetzbarkeit und der Umsetzung der vom Informatikrat Bund (IRB) formulierten GEVER-Strategie. Die Prüfungshandlungen betrafen die strategische Ebene auf Stufen Bund und Departemente/Bundeskanzlei (BK) sowie die Anwender- und technische Ebene bei ausgewählten Verwaltungseinheiten. Im Folgenden fasst die EFK die wichtigsten Prüfungsergebnisse zusammen.

In den geprüften Departementen wird die GEVER-Strategie des Bundes auf Departements- und Verwaltungseinheitsstufe nur teilweise umgesetzt und gelebt. Einzig das EVD nimmt in diesem Bereich eine Vorreiterrolle wahr und setzt die definierte Strategie um. Da heute der grösste Teil der Geschäftsunterlagen in elektronischer Form vorliegt und der steigende Kooperationsbedarf zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen neue Anforderungen an eine professionelle Verwaltung dieser Unterlagen stellt, ist auf Managementebene die Wahrnehmung gestiegen. Die elektronische Geschäftsverwaltung in der BVerw ist mittlerweile eine Notwendigkeit.

Die Entwicklung von GEVER in der Bundesverwaltung (BVerw) mit all ihren Funktionalitäten wurde hauptsächlich durch neue technische Möglichkeiten getrieben und weniger durch bewusste strategische Führungsentscheide. Auch bedingt durch die „föderalistische“ Organisationsstruktur beim Bund wurden GEVER-Anwendungen oft unkoordiniert und unabhängig voneinander entwickelt. Dies behindert unter anderem einen wirtschaftlichen und systematischen Einsatz der elektronischen Geschäftsverwaltungssysteme. Die aktuelle, durch den Informatikrat Bund (IRB) genehmigte GEVER-Strategie und dessen Entscheid zur Mehrproduktstrategie unterstützen die heutige Heterogenität in der BVerw. Das Ziel ist es, mittelfristig zwei (maximal drei) Produkte zu standardisieren, die sich im Einsatzspektrum möglichst ergänzen. Durch den Umstand, dass heute jede Verwaltungseinheit im Rahmen ihrer Strategischen Informatikplanung (SIP) diejenigen Geschäftsprozesse benennt, die durch GEVER-Anwendungen unterstützt werden sollen, erfolgte die bisherige Umsetzung vor allem von „unten nach oben“. Heute sind - mit Ausnahme der Bundesratsgeschäfte und des Prozesses der amtlichen Veröffentlichungen - die mit GEVER abzudeckenden überdepartementalen Geschäftsprozesse noch nicht definiert. E-Government beispielsweise setzt jedoch funktionierende übergreifende Prozesse voraus.

Die EFK empfiehlt, die GEVER-Strategie 2004 zu überarbeiten und auf die strategischen Ziele für die Bundespolitik der laufenden und folgenden Legislaturperioden sowie die Geschäftsprozesse des Bundes auszurichten. Die Strategie muss festlegen, aus welchen Gründen die BVerw GEVER einsetzen will und welchen Abdeckungsgrad sie wünscht (sinnvollerweise zuerst nur die überdepartementalen Prozesse). Dasselbe gilt auch für die Strategiepapiere auf den Stufen Departement/BK und Verwaltungseinheit. Heute sind die Massnahmen auf der strategischen und organisatorischen Ebene wichtiger als die technische Standardisierung. Nach Auffassung der EFK sollte

nicht der Informatikrat des Bundes (IRB), sondern die Generalsekretärenkonferenz (GSK) für die Freigabe und Umsetzung der neuen GEVER-Strategie in der Bundesverwaltung verantwortlich sein. Weiter muss sich die strategische Ausrichtung an der IKT Strategie Bund und der E-Government-Strategie Schweiz orientieren. Der volle Nutzen von GEVER wird erst dann greifen, wenn Prozesse und Technologien auf Stufe Bund quer über alle Departemente sowie vertikal über Ämter und Organisationseinheiten bis zu den Mitarbeitenden koordiniert und vernetzt werden. Es bedarf einer starken Führung von oben, um die gemeinsamen Anstrengungen abzustimmen und um einheitliche organisatorische, technologische und sicherheitsrelevante Voraussetzungen zu schaffen. Dies würde auch einen zielgerichteten Einsatz der knappen Ressourcen ermöglichen.

Die Querschnittsprüfung zeigt nicht nur Verbesserungspotenzial im strategischen GEVER-Bereich auf, sondern auch bei den organisatorischen Rahmenbedingungen und dem praktischen Einsatz. Die BVerw hat die E-Gov-Suite CH der österreichischen Softwarefirma *Fabasoft* zum (derzeit alleinigen) Standardprodukt erklärt. Die Mehrproduktestrategie ist noch nicht umgesetzt. Umso mehr muss der Bund der heutigen Abhängigkeit von der Firma *Fabasoft* mit einer systematischen Lieferantenbewertung Rechnung tragen.

Die EFK prüfte die GEVER-Aspekte im Bund zu einem Zeitpunkt, wo das *Fabasoft*-Produkt einem Releasewechsel zur Version 6.1 unterworfen wurde. Die Prüfung hat gezeigt, dass diese Weiterentwicklung den Anwendern keine signifikanten Verbesserungen gebracht hat.

Bei den geprüften Verwaltungseinheiten stellt die Benutzerakzeptanz eine der grössten Herausforderungen dar. Dies ist bei der GEVER-*Fabasoft*-Lösung zu einem grossen Teil der mangelnden Bedienerfreundlichkeit zuzuschreiben. Bei künftigen GEVER-Projekten muss darauf geachtet werden, dass die Verwaltungseinheiten die Benutzer von Anfang an mit einbeziehen. Auf diese Weise können sich die Anwender mit der neuen Arbeitsweise und dem Kulturwechsel vertraut machen.

Des Weiteren sind folgende Empfehlungen prioritär umzusetzen:

- Verbindliche Namenskonventionen und Terminologien stufengerecht erlassen; bestehende Weisungen zur Arbeit mit GEVER in Kraft setzen sowie Registraturpläne hinterfragen und vereinfachen.
- Eine standardisierte Archivschnittstelle für die elektronische Ablieferung von archivwürdigen Daten und Dokumenten aus GEVER-Systemen zum Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) so bald wie möglich anbieten und den betroffenen Verwaltungseinheiten die Vorgaben für solche Ablieferungen bekannt geben.

Die EFK geht davon aus, dass die Bundesverwaltung bei Umsetzung der erforderlichen Vorkehrungen die elektronische Geschäftsverwaltung an ihre Bedürfnisse anpassen, kostengünstig betreiben und die sich ergebenden Synergien nutzen kann.

Zu den Empfehlungen erwartete die EFK **bis zum 23. Mai 2007** vom IRB eine mit den betroffenen Ämtern koordinierte schriftliche Stellungnahme mit der Angabe der getroffenen Massnahmen, der dafür verantwortlichen Personen und der Umsetzungstermine.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0) in der Zeit vom 6. September bis Mitte Oktober 2006 im Bereich elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) bei mehreren Verwaltungseinheiten eine angemeldete Revision durchgeführt:

Strategische Ebene

- Informatikstrategieorgan Bund (ISB)
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD)
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI)
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (GS-EVD)
- Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS)
- Bundeskanzlei (BK)
- Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)

Anwender- und technische Ebene

- GS-VBS
- BK
- BAR
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)
- Information Service Center des EVD (ISCeco)

Das Hauptziel dieser Querschnittsprüfung im Bereich der elektronischen Geschäftsverwaltung war zu beurteilen, inwieweit die GEVER-Strategie des Bundes auf Departements- und Verwaltungseinheitsstufe umsetzbar ist und „gelebt“ wird. Folgende Prüfungsschwerpunkte standen dabei im Vordergrund:

- Strategische Vorgaben der Bundesverwaltung
- Strategien und Praxis in den einzelnen Departementen/BK
- Führung und Organisation im GEVER-Bereich
- Umsetzungsbedingungen für GEVER-Standardlösungen
- Koordination, Erfahrungsaustausch und Synergien in der Umsetzung
- Erfüllung der Zielsetzungen der eingesetzten GEVER-Lösung
- Ordnungsmässigkeit (Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit etc.)
- Bedienerfreundlichkeit und Benutzerakzeptanz
- Kommunikation und Zusammenarbeit
- Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung
- Aktenablieferung an das BAR

Eine technische Überprüfung der eingesetzten Systeme war nicht Gegenstand der Prüfung.

2.2 Rechtsgrundlagen / Referenzen

Die Reihenfolge der untenstehenden Vorgabedokumente entspricht der Wichtigkeit bei den Prüftätigkeiten der EFK. Für diese Querschnittsprüfung wurden die folgenden Vorgaben verwendet:

- Informatikleitbild Bund vom 18. Oktober 2000
- [S001] GEVER-Strategie 2004 vom 28. Juni 2004
- [BGA] Bundesgesetz über die Archivierung (SR 152.1)
- [BinFV] Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung vom 26. September 2003 (SR 172.010.58)
- [Wisb] Weisungen des IRB zur Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung vom 27. September 2004
- [DSG] Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1)
- [ISO RM] ISO 15489-1, General Records Management (Reliability, Integrity, Compliance, Comprehensiveness, Systematic)
- [ISO 9004:2000] Norm ISO 9004:2000 Anleitung zur Verbesserung der Leistungen
- [OR] Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fünfter Teil: Obligationenrecht)
- [R001] Referenzmodell für die Informatikarchitektur Bund (RIAB); Version 1.2
- [RVOG] Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010)
- [WAF] Weisungen über die Aktenführung in der Bundesverwaltung (BBI 1999 IV 5428)
- [GeBüV] Geschäftsbücherverordnung vom 1. Juni 2002 (SR 221.431)
- [FKG] Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Stand am 20. Juli 1999) (SR 614.0)
- Informatikprozesse der Bundesverwaltung (P01 bis P09)
- ITIL (IT Infrastructure Library)¹ der OGC (The Office of Government Commerce) in Norwich (England)
- CobiT²-Framework, Version 3 vom Juli 2000

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Querschnittsprüfung wurde von Frau Brigitte Schnyder von Morisch, den Herren Jack Hirschi (Revisionsleiter), Markus Kaufmann, Werner Tschopp, Walter Bremer (primär Qualitätssicherung) und unter der Federführung von Massimo Magnini durchgeführt. Sie bezog sich auf die unter Ziffer 2.1 erwähnten Gebiete und Bereiche. Die Prüfungen erfolgten - unter Berücksichtigung der im vorstehenden Abschnitt aufgeführten Rechtsgrundlagen und Referenzdokumente - nach anerkannten Revisionsgrundsätzen.

Die Auswahl der Prüfbereiche stützte sich auf die GEVER-Bedarfserhebung des ISB vom Sommer 2006 bei allen Verwaltungseinheiten (Selbstdeklaration). Das ISB hat die Inhalte nicht vor Ort veri-

¹ ITIL®: De-facto-Standard im Bereich Servicemanagement, beinhaltet eine umfassende und öffentlich verfügbare fachliche Dokumentation zur Planung, Erbringung und Unterstützung von IT-Servicedienstleistungen. www.ogc.gov.uk oder www.itil.co.uk.

² CobiT®, Governance, Control and Audit for Information and Related Technology, 3rd Edition, www.ITgovernance.org und www.isaca.org.

fiziert. Die vorliegenden Prüfungsergebnisse der EFK wurden zusätzlich mit dem PriceWaterhouseCoopers (PWC)-Bericht vom 15. Februar 2005 zu GEVER verglichen (siehe Kapitel 7). Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren der EFK hervor.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet der Text auf die geschlechtsneutrale Differenzierung, z.B. Benutzer/innen. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Einstellungen und Einschätzungen zu GEVER sowie der Standardlösung *Fabasoft* sind in der BVerw häufig subjektiv geprägt. Aufgrund der grossen Anzahl unterschiedlicher Lösungen sind keine einfachen Vergleichsindikatoren verfügbar. Das Fehlen einer produktiven Referenzinstallation lässt auch keine rein technische Gegenüberstellung oder vergleichende Zusammenfassung verschiedener Daten und Informationen zu.

Um dieser Situation der „Unschärfe“ zu begegnen, führte die EFK halbstrukturierte Interviews mit einem grossen Personenkreis durch. Anhand eines vorgängig erstellten Fragebogens und der entsprechenden Zusammensetzung des Revisionsteams wurde in den verschiedenen Prüfbereichen eine einheitliche Befragung sichergestellt. Die EFK bildete je ein Team für die strategische sowie die Anwender- und technische Ebene. Die Prüfungstätigkeit im operativen Bereich diente unter anderem als Nachweisprüfung des strategischen Teils. Insgesamt 29 Personen sind in 22 Interviews befragt worden. Im Rahmen dieser Gespräche wurden dem Revisionsteam zwei unterschiedliche produktive *Fabasoft*-Anwendungen vorgeführt.

Im Weiteren basieren die Aussagen der EFK auf einem umfassenden Aktenstudium. Die Unterlagen bestehen aus der genehmigten GEVER-Strategie, den GEVER-Standards des IRB, Kundendokumenten zu GEVER, Dokumentationen zu den IKT-Prozessen der BVerw sowie aus Sitzungsprotokollen, spezifischen Projektunterlagen oder Stellungnahmen.

Die notwendigen Auskünfte wurden dem Revisionsteam zuvorkommend und kompetent erteilt.

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

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

3 Herausforderungen in der Geschäftsverwaltung

Die öffentlichen Verwaltungen stehen heute vor grossen Herausforderungen im Bereich Informationsmanagement und E-Government. Die neuen technologischen Möglichkeiten und die dadurch gewachsenen Ansprüche an die Qualität der Dienstleistung sowie das stark vernetzte Umfeld zwingen auch die BVerw zur Überprüfung ihrer Strukturen. In der Verwaltungsmodernisierung sind zwei wesentliche Tendenzen sichtbar (siehe auch Anhang 1):

Geschäftsverwaltung

Der grösste Teil der Geschäftsunterlagen liegt heute in elektronischer Form vor. Das stellt neue Anforderungen an eine professionelle Verwaltung dieser Dokumente. Die herkömmlichen Instrumente reichen dazu nicht aus. Gefragt sind integrierte Lösungen, die die Geschäftskontrolle mit der Aktenführung und der Prozesssteuerung verbinden. Ziel ist die Bereitstellung elektronischer Dossiers (Verzeichnisse), die neben allen relevanten Dokumenten auch die wichtigsten Informationen zum Geschäftsprozess enthalten.

Verwaltungskooperation

Die zunehmende **Komplexität** der Geschäftsprozesse, der **Spardruck** und die **soziodemografische Entwicklung** sind vor allem verantwortlich für den steigenden Zusammenarbeitsbedarf der öffentlichen Verwaltungen. Durch den Austausch und die Bearbeitung von Geschäften und den dazugehörigen elektronischen Dossiers zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen öffnen sich neue Dimensionen der Zusammenarbeit und ein beträchtliches Potenzial an Effizienzsteigerung und Verbesserung der Dienstleistungsqualität.

Die Einführung einer elektronischen Geschäftsverwaltung stellt in der BVerw nicht nur eine Notwendigkeit dar, sie bietet auch das Potenzial für grundlegende Weiterentwicklungen im Bereich E-Government, die Verbesserung der Informationsqualität und die Steigerung der Prozesseffizienz. In diesem Zusammenhang müssen die gesetzlichen Vorgaben für die Geschäfts- und Aktenführung berücksichtigt und umgesetzt werden. Unter dem Titel **GEVER** (GEschäftsVERwaltung) werden in der Bundesverwaltung entsprechende Lösungen entwickelt. In verschiedenen Verwaltungseinheiten sind Systeme bereits im Einsatz oder in der Einführungsphase.

Um die Ziele und Vorteile der elektronischen Geschäftsverwaltung zu erreichen bzw. zu nutzen, müssen die entsprechenden strategischen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen vorhanden sein.

4 Strategische Ebene

4.1 GEVER-Strategie der Bundesverwaltung

Die durch den IRB freigegebene GEVER-Strategie vom 28. Juni 2004 legt fest, wie in der Bundesverwaltung Informatikmittel zur Unterstützung der Geschäftsverwaltung eingesetzt werden. Das Strategiepapier beinhaltet Teile einer Beschaffungsstrategie Bund über Grundsätze für Software-

beschaffung und -einsatz³. Definiert ist auch, dass die Bundeskanzlei (BK) die überdepartementalen Prozesse koordinieren müsste und ein *Steuerausschuss GEVER* mit der Koordination und Harmonisierung der GEVER auf Stufe Bund beauftragt wird. Der Steuerausschuss GEVER-Bund wurde am 23. Mai 2005 nach knapp anderthalb Jahren durch den Entscheid des IRB aufgelöst. Die BK ihrerseits kann die Prozesskoordination ohne Commitment und entsprechende Unterstützung durch die Generalsekretariate nicht wahrnehmen. Weiter ist definiert, dass jede Verwaltungseinheit im Rahmen ihrer Strategischen Informatikplanung (SIP) diejenigen Geschäftsprozesse benennt, die durch GEVER-Anwendungen unterstützt werden sollen. Durch diesen von unten definierten Ansatz ist eine GEVER-Konsolidierung auf übergeordneter Stufe kaum möglich. Dies widerspiegelt die heterogene Vorgehensweise und die Zurückhaltung der Verwaltungseinheiten bei der Implementation von GEVER-Systemen im Bund. Mit einem sehr grossen Gewicht auf den technischen Informatikaspekten erweckt die GEVER-Strategie 2004 den Anschein, vorwiegend durch die Informatik getrieben worden zu sein.

Das Wesentliche einer Strategie fehlt. Die bestehende Strategie legt nicht fest, warum GEVER beim Bund zum Einsatz kommt und was damit explizit unterstützt werden soll, respektive muss.

Die EFK würde eine Überarbeitung und Neuausrichtung der GEVER-Strategie 2004 begrüßen. Die neue Strategie, die sich auf unternehmenspolitische Entscheide und auf die BVerw als Ganzes beziehen soll, ist allgemein zu formulieren. Ausgerichtet auf die überdepartementalen Geschäftsprozesse⁴, sollte sie einen geringen Konkretisierungsgrad aufweisen und darf nicht operationell oder gar IT-getrieben sein. Die GEVER-Strategie sollte auf strategischen Erfolgspositionen basieren.

Empfehlung 4.1.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), die GEVER-Strategie 2004 zu überarbeiten und auf das Warum eines Einsatzes GEVER beim Bund auszurichten. Dabei sind die strategischen Ziele für die Bundespolitik der laufenden und folgenden Legislaturperioden, die IKT Strategie Bund, die E-Government-Strategie Schweiz⁵ und die laufende Verwaltungsreform zu berücksichtigen. Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) müsste für die Freigabe und Umsetzung der neuen GEVER-Strategie Bund verantwortlich sein.

4.2 Mehrproduktstrategie

Im Jahr 2006 sind in der BVerw ca. 15 verschiedene GEVER-Produkte im Einsatz. Die ersten dieser Systeme wurden in den neunziger Jahren eingeführt. Diese GEVER-Produkte erfüllen je nach Ausprägung folgende Funktionen:

- Scanning und Registrierung der Dokumente

³ S001 - GEVER-Strategie 2004: Kapitel 3.1.2

⁴ Siehe Kapitel 4.5; Tabelle auf Seite 13

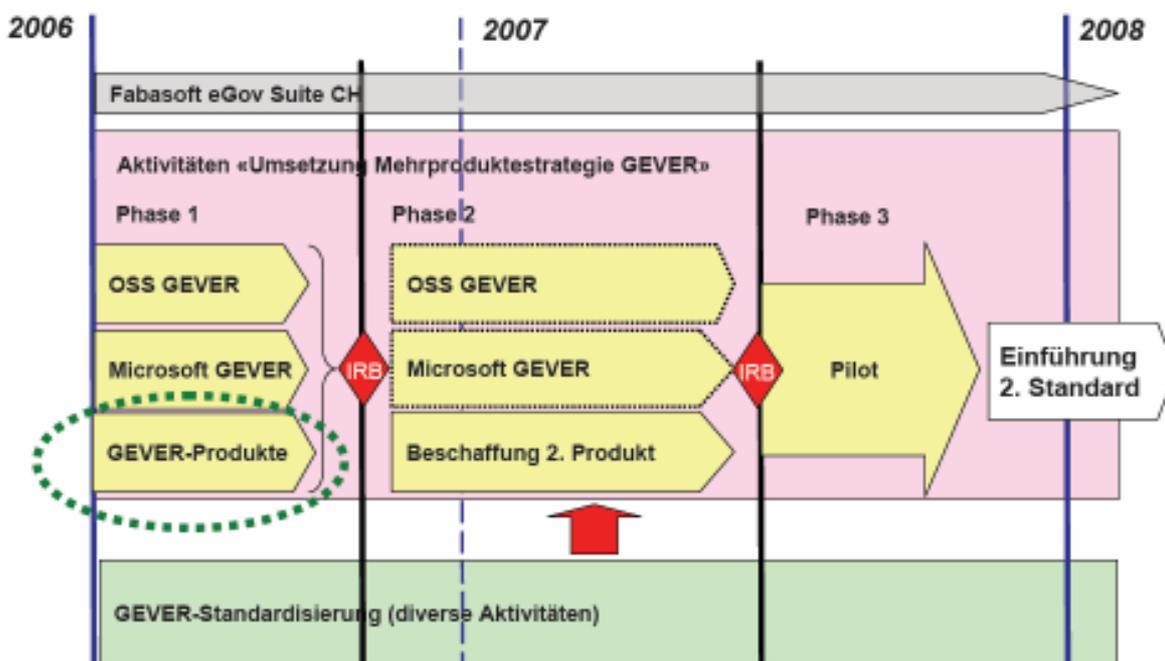
⁵ Am 22. September 2006 wurde der Entwurf der neuen E-Government-Strategie Schweiz mit der dazugehörigen Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen definiert. Er befindet sich gegenwärtig bis zum 17. November 2006 in der Anhörung bei den Kantonen und interessierten Kreisen.

- Abwicklung der Geschäftsprozesse mit Workflow
- Geschäftskontrolle
- Aufbewahrung

In der Anhang 2 befindet sich eine kurze Chronologie der diversen GEVER-Initiativen in der Bundesverwaltung. Anhang 3, „GEVER-Landschaft Bund“, gibt eine grafische Übersicht über die Vielfalt der eingesetzten Produkte.

Bis heute ist nur die Software E-Gov-Suite CH von *Fabasoft* als GEVER-Produkt durch den IRB als Standard erklärt worden. Im Moment steht die Version 6.1 dieser Standardlösung in mehreren Verwaltungseinheiten in der Einführungsphase. Der praktische Einsatz von *Fabasoft* in der BVerw wird im Kapitel 5 „Anwender Ebene“ beschrieben.

Der IRB beschloss am 27. September 2004, im Einsatzgebiet GEVER eine Mehrproduktstrategie zu implementieren. Ziel ist es, mittelfristig zwei (maximal drei) Produkte zu standardisieren, die sich im Einsatzspektrum möglichst ergänzen. Als Ansätze sind unter anderem die Entwicklung einer Open-Source-Lösung sowie eine solche auf Basis der Microsoft-Produkte denkbar (Varianten *GEVER light*). Damit sollen alle Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten abgedeckt und eine zu hohe Herstellerabhängigkeit vermieden werden. Die Migration der heute im Einsatz stehenden GEVER-Lösungen ist nicht Gegenstand der Mehrproduktstrategie.



GEVER Roadmap im ISB; präsentiert an der IRB-Sitzung vom 27. November 2006

Die Produktvielfalt und die fehlenden elektronischen Schnittstellen zwischen den Verwaltungseinheiten und den Departementen, inkl. Bundeskanzlei und Parlamentsdiensten, erlauben zurzeit keine durchgängigen übergreifenden Geschäftsabläufe. Nach wie vor gibt es Papierdokumente, die im nächsten Amt erneut registriert und eventuell eingescannt werden. Dadurch bleiben wertvolle Synergien und die Vorteile der Durchgängigkeit ungenutzt.

Die EFK begrüsst die Bestrebungen des IRB, die Produktvielfalt zu reduzieren und möglichst klein zu halten. Im Sinne der Kostenoptimierung sollten in der BVerw alte GEVER-Systeme nur durch die definierten Standardprodukte abgelöst werden.

4.3 GEVER-Strategien in den Departementen und Verwaltungseinheiten

Wegen der Heterogenität bei der Umsetzung der GEVER-Strategie Bund haben die Departemente unterschiedliche Wege eingeschlagen. Die einen warten, bis eine konsequente Strategie von oben entschieden und durchgesetzt wird. Andere lassen die einzelnen Verwaltungseinheiten entscheiden, ob sie das empfohlene Produkt einführen bzw. weiterführen oder bei der Wahl einer anderen Lösung mindestens die Schnittstelle für den Bund bereitstellen wollen. Die BK, das GS-EVD und das BAR haben eine formell definierte GEVER-Strategie. Im EVD zum Beispiel ist diese kommuniziert und die Umsetzung dank einer einheitlichen Softwarelösung am weitesten fortgeschritten.

Empfehlung 4.3.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), der Generalsekretärenkonferenz (GSK) Folgendes zu unterbreiten: Je Departement und Verwaltungseinheit soll eine klare schriftliche Strategie über den Einsatz von GEVER erstellt und kommuniziert werden. Diese muss mit den überdepartementalen Vorgaben kompatibel sein.

4.4 Das Schweizerische Bundesarchiv als Querschnittsdienstleister

Das BAR ist das Dienstleistungs- und Kompetenzzentrum des Bundes für nachhaltiges Informationsmanagement. Es bewertet, sichert, erschliesst und vermittelt archivwürdige Unterlagen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Das BAR erlässt Normen und Grundlagen zur Aktenführung. Es kontrolliert und berät die Dienststellen der Bundesverwaltung bei der Umsetzung dieser Vorschriften. Die Aktenführung der Bundesverwaltung orientiert sich an den Bestimmungen der elektronischen Geschäftsverwaltung GEVER. Im BAR gibt es einen Dienst GEVER, der den Verwaltungseinheiten beratend zur Verfügung steht.

Nach Ansicht der EFK ist das BAR ein **Querschnittsleistungserbringer (mit Weisungsbefugnis)**. Es formuliert die Registratur- und Archivierungsvorgaben und archiviert am Ende des Geschäftsvorgangs die relevanten Daten und Dokumente der Verwaltungseinheiten. Die EFK stellt fest, dass das BAR seine bundesweite Kontrollfunktion wegen nicht genügender Ressourcen nur marginal wahrnehmen kann. Die Ressourcensituation muss mit der bundesweiten und wichtigen Querschnittsfunktion durch das EDI und das BAR im Auge behalten werden.

4.5 Geschäftsprozesse

In der BVerw gab es das Projekt „Überdepartementale Prozesse“ (GEVER ÜDP) für die elektronische Abwicklung von Geschäften, an dem mehrere Departemente beteiligt waren. An der Konfe-

renz der Generalsekretäre vom 28. Februar 2005 thematisierten die Departemente und die BK die beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Einführung von GEVER und der Schaffung einer GEVER-Schnittstelle Bund (GSB). Die GSB hätte den Austausch von so genannten Transferobjekten zwischen verschiedenen GEVER-Systemen in der Bundesverwaltung ermöglichen sollen. Die dazu notwendigen technischen und organisatorischen Standards konnten definiert werden (siehe auch Anhang 4).

Die Konferenzteilnehmer waren sich einig, dass schrittweise und kontrolliert vorzugehen sei. Bevor ein Entscheid auf überdepartementaler Ebene getroffen werden könne, müssten zuerst die departementsinternen GEVER-Systeme zufrieden stellend funktionieren sowie die Bedürfnisse genau analysiert werden. Erst danach sei über die technische Umsetzung zu entscheiden. In der Folge stoppte die BK das Projekt zur Beschreibung der überdepartementalen Prozesse. Im Auftrag der GSK prüfte sie zusammen mit dem ISB den Ausbau und die längerfristige Integration von EXE⁶ in die GEVER-Systeme sowie die möglichen Synergien zwischen GEVER und dem Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV). Im Bereich KAV wurde das Projekt „KAV-Erneuerung“ gestartet, welches zur Zeit in der Konzeptphase steht. Es geht bei diesem Projekt nicht nur um technische Erneuerungen, sondern primär um eine neue Prozess- und Publikationsgestaltung. Im Frühjahr 2007 soll in Zusammenarbeit mit dem BBL und BIT eine WTO-Ausschreibung stattfinden. Weiter ist für das Frühjahr 2007 eine Analyse des Prozesses für parlamentarische Vorstösse im Bereich EXE vorgesehen. Diese Projektarbeit betrifft nur die Schnittstelle zwischen den Parlamentsdiensten und der BK.

Die nachstehende Übersicht listet Beispiele von Prozessen auf, die nach Ansicht der EFK in einer überdepartementalen GEVER abgebildet werden müssten:

| Beispiele für überdepartementale GEVER-Prozesse (nicht abschliessend) | Aktuelle Systeme |
|---|--|
| Teile der Bundesratssitzungen, die den Generalsekretariaten zur Verfügung gestellt werden | Anwendung EXE der Bundeskanzlei (elektronisches Geschäftsverwaltungs- und -planungsinstrument) |
| Neue Gesetzgebung bzw. Änderungen der Gesetzgebung | Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen KAV (elektronisches Workflow-System) |
| Ämterkonsultationen | E-Mail, Papier |
| Mitberichtsverfahren | Papier |
| Parlamentarische Anfragen, Vorstösse, Motionen, Postulate | E-Mail, Papier |
| Bürger- und Wirtschaftsfragen | E-Mail, Papier |

Nicht alle Prozesse der Bundesverwaltung müssen im Rahmen von GEVER abgewickelt werden, um den Zweck einer modernen bürger- und wirtschaftsnahen Verwaltung zu erfüllen. In einigen Verwaltungseinheiten lösen spezifische Fachanwendungen die Prozesse effizienter, in anderen können Fachanwendungen wie Subventionsprozesse durch einen GEVER-Workflow abgebildet werden (zum Beispiel die Waldsubventionen beim Bundesamt für Umwelt).

Beim Entscheid, einen Prozess mit einem Workflow zu standardisieren, sollte vorgängig die **Kosten-/Nutzenrelation** berücksichtigt werden. So sollten beispielsweise diejenigen 20 Prozent der

⁶ Applikation EXE: Elektronisches Geschäftsverwaltungs- und -planungsinstrument der BK für Bundesratsgeschäfte

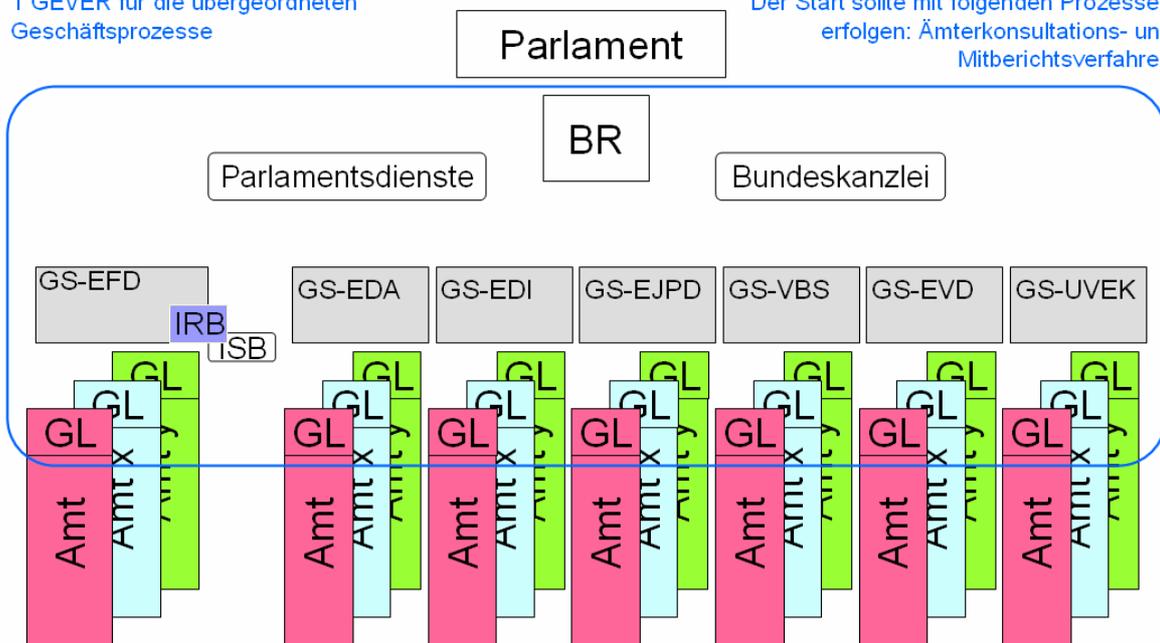
Prozesse, welche 80 Prozent der Geschäfte abdecken, in erster Linie auf eine GEVER-Umsetzung hin überprüft werden.

Als organisatorisches Projekt setzt die Einführung von GEVER eine einheitliche Definition der **übergeordneten Geschäftsprozesse** in allen Verwaltungseinheiten, inkl. Generalsekretariaten, Bundeskanzlei und Parlamentsdiensten voraus. Im Rahmen eines Re-Engineering der Prozesse der öffentlichen Verwaltung, müssten bei der Überprüfung und Definition der Geschäftsprozesse die Effizienzmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Dabei stellt die **Durchgängigkeit zwischen den Verwaltungseinheiten**⁷ einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für die elektronische Geschäftsverwaltung dar. Nach Auffassung der EFK sollte die BK - im Auftrag der GSK - die Definition der über-departmentalen Geschäftsprozesse wieder aufnehmen, zur Erzielung wichtiger Synergieeffekte und zur Gewährleistung eines einheitlichen Auftretis der Bundesverwaltung (Corporate Identity). Diese Aufgabe kann nur in enger Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Generalsekretariate gelingen.

Die folgende Grafik zeigt einen möglichen Lösungsansatz auf, der in einem ersten Schritt die Prozesse „Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren“ umfassen würde. Mit einem GEVER-System für diese übergeordneten Geschäftsprozesse sollten die Parlamentsdienste, die BK, alle GS und Geschäftsleitungen der Ämter berücksichtigt werden. Mit diesem pragmatischen Ansatz könnten wertvolle Erfahrungen bei der top-down Umsetzung von einem GEVER-System in der BVerw gesammelt werden.

1 GEVER für die übergeordneten Geschäftsprozesse

Der Start sollte mit folgenden Prozessen erfolgen: Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren



Grafik EFK: „Eine Idee als Lösungsansatz?“

⁷ Informatikleitbild Bund, Seite 8: „Die strategische Steuerung hat zum Ziel, die Informatik der BVerw vorausschauend nach einheitlichen Grundsätzen auszurichten und die Interoperabilität nach innen und aussen sicherzustellen. Sie definiert, ausgehend von den Geschäftsprozessen der Departemente und Ämter, die Grundsätze und Anforderungen an die Informatik.“

Empfehlung 4.5.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), der Generalsekretärenkonferenz (GSK) Folgendes zu unterbreiten: Die Bundeskanzlei soll beauftragt werden, die wichtigsten departements- und verwaltungseinheitsübergreifenden Geschäftsprozesse mit dem Commitment und der Unterstützung aller Generalsekretäre zu definieren und als *Workflows* in einem einzigen GEVER-System abzubilden.

4.6 Organisation und Führung

4.6.1 Bundesebene

Im GEVER-Bereich fehlt eine konsequente zentrale Führung. Die bisher uneinheitliche Führung und die abwartende Haltung haben zu einem allgemeinen Verlangsamten der GEVER-Vorhaben geführt. Zusätzlich werden strategische Vorgaben wie das Informatikleitbild Bund ungenügend und inkonsequent umgesetzt.

Es gibt keinen gemeinsamen Nenner für die übergeordneten Geschäftsprozesse, der als praxistaugliche Basis für eine departements- und verwaltungseinheitsübergreifende Einführung von GEVER dienen könnte. Die gewählte Umsetzungsstrategie beeinflusst auch die Wahl der Gremien und deren Vertreter.

Eine durchlässige bundesweite Einführung von GEVER bedingt in erster Linie den politischen Willen dazu und erfordert oberste Führungsunterstützung⁸. Sollte der Entscheid fallen, eine bundesweit übergeordnete **GEVER-Architektur** einzuführen, müsste das Management - und insbesondere die GSK - bei der Umsetzung konsequent hinter dem Entscheid stehen. Alle Managementebenen in den Departementen und Verwaltungseinheiten haben diesen Entscheid - auch gegen interne Widerstände - durchzusetzen.

Empfehlung 4.6.1.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), der Generalsekretärenkonferenz (GSK) Folgendes zu unterbreiten: Den Entscheid für eine einheitliche und durchgängige bundesweite Einführung eines GEVER-Systems für **überdepartementale** Geschäftsprozesse zu treffen und konsequent durchzusetzen. Idealerweise wird dafür ein Bundesratsbeschluss erwirkt.

Es folgt ein summarischer Überblick der Entscheidungsgremien, die sich in der BVerw mit GEVER befassen, bzw. befasst haben (Ist-Situation):

- Die Generalsekretärenkonferenz GSK: In diesem Gremium wird GEVER ab und zu „thematisiert“. Im Februar 2002 lehnte die GSK die von der BK vorgeschlagenen übergeordneten Prozesse ab.
- Der Informatikrat Bund IRB beschliesst die Vorgaben zu GEVER (Strategien und Standards).

⁸ Diese Bedingung wurde bereits im PWC-Bericht „Standardisierung GEVER Fabasoft“ z.H. des ISB formuliert.

- Das Informatikstrategieorgan Bund ISB erarbeitet primär die Standards auf Basis der IRB- und Benutzervorgaben; seine Schwerpunkte liegen eher auf den Informatikbelangen. Mit Ausnahme der Informatiksicherheit hat das ISB kein Weisungsrecht. Sein Durchsetzungsvermögen ist daher beschränkt.
- Mit der Genehmigung des Masterplans „Standardisierung Fabasoft Lösung Bund“ und der dazugehörigen Projektorganisation durch den IRB, wurde der Steuerausschuss GEVER-Bund am 23. Mai 2005 nach knapp anderthalb Jahren aufgelöst. [Wenger, K12]
- Eine GEVER-User-Gruppe existiert für das Produkt Fabasoft. Sie übernimmt die Rolle eines Anwendungsverantwortlichen des Bundes für die Fabasoft E-Gov-Suite CH und ist für die Pflege und Weiterentwicklung (Change Management) des Standardprodukts zuständig. Für andere GEVER-Produkte, mit Ausnahme von iGEKO9, sind der EFK keine weiteren User-Gruppen bekannt.
- Die Benutzer: Die Befindlichkeit der Fabasoft-Anwender wird im Kapitel 5 detailliert beschrieben.

Der IRB trägt die strategische Gesamtverantwortung für die IKT in der Bundesverwaltung. Ursprünglich hatten in diesem Gremium Vertreter der Geschäftsprozesse Einsitz. Heute besteht der IRB zu einem grossen Teil aus Informatikvertretern. Die EFK ist der Ansicht, dass der IRB in Zusammenarbeit mit seinem Stabsorgan ISB nur die strategischen Vorgaben für den IKT-Bereich des Bundes definieren und durchsetzen sollte. Wenn es um Strategiefragen betreffend GEVER geht, sollten diese auf Stufe GSK gelöst werden.

Da es sich bei GEVER vorwiegend um eine organisatorische „Daueraufgabe“ handelt, müsste ein GEVER-Steuerausschuss bestehend aus Vertretern der Geschäftsleitung der Generalsekretariate periodisch den Stand der Dinge überprüfen. Dies würde ein Reporting aller Departemente und Ämter an die GSK bedingen. Im Sinne einer Controllingfunktion würde der Ausschuss die bundesweite Einführung von überdepartementalen Geschäftsprozessen und einem entsprechenden Informatiksystem steuern.

Empfehlung 4.6.1.2 (Priorität: 2)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), der Generalsekretärenkonferenz (GSK) Folgendes zu unterbreiten: Bei einer Entscheidung für die Neugestaltung und Abbildung überdepartementaler Geschäftsprozesse in der Bundesverwaltung ist ein entsprechender Steuerausschuss auf Stufe GSK einzusetzen.

4.6.2 Zentral geführte bundesweite Projektorganisation

Die EFK stellte fest, dass es in der BVerw für die Einführung von GEVER weder eine zentrale Projektorganisation noch ein professionelles Coaching (Betreuung) gibt.

Eine flächendeckende Einführung dieser überdepartementalen Geschäftsprozesse erfordert eine zentrale, mit Weisungsbefugnissen ausgestattete, vollamtliche Projektorganisation und eine straffe Führung in allen Departementen. Dazu braucht es den Einsatz einer einheitlichen Projektmethodik

⁹ **iGEKO** der Firma ABF ist ein System für das Geschäfts- und Dokumentenmanagement für den Privatsektor und die öffentliche Verwaltung.

nach *HERMES* und eine genaue Definition der übergeordneten Leitlinien. Die Idee der EFK eines GEVER-Coachs, der temporär als Springer bzw. Projektleiter in verschiedenen Ämtern sein Wissen und seine Erfahrung einbringt, sollte weiterverfolgt werden.

Empfehlung 4.6.2.1 (Priorität: 2)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), der Generalsekretärenkonferenz (GSK) Folgendes zu unterbreiten: Nach einer Entscheidung für die Neugestaltung und Abbildung überdepartementaler Geschäftsprozesse in der Bundesverwaltung, sollte eine zentrale, mit Weisungsbefugnissen ausgestattete, vollamtliche und professionelle **Projektorganisation** eingesetzt werden. Eine solche Organisation hätte die Kompetenz, Entscheidungen durchzusetzen; die Entscheidungswege sollten sich kurz halten. Ein GEVER-Coach könnte temporär selber die Projektleitung oder aber das Coaching eines verwaltungseinheitsinternen Projektleiters übernehmen.

4.6.3 Zentraler Leistungserbringer

Im Moment erbringen in der BVerw mehrere IKT-Leistungserbringer GEVER-Dienstleistungen. Im Gegensatz zu einem einzigen Querschnittsleistungserbringer ist diese Lösung ressourcenintensiv (Finanzen, Know-how und Personal).

Aus Sicht der EFK erfordert ein kostengünstiger bundesweiter GEVER-Betrieb einen zentralen Querschnittsleistungserbringer mit einem eigenen Competence Center (CC) GEVER, analog dem CCSAP des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) respektive CCSAP VBS. Technisch müssen die eingesetzten GEVER-Produkte auf einheitlichen Plattformen laufen und beim Querschnittsleistungserbringer angesiedelt sein, um die nötigen Skalenvorteile zu erreichen. Die Geschäftsleitung der Leistungsbezüger muss die für GEVER benötigte Verfügbarkeit sowie den Preis, den sie für die Ausfallsicherheit zu zahlen bereit ist, festlegen. Der Preis des Service Level Agreements (SLA) sollte in einer angemessenen Kostenrelation zur gewünschten Verfügbarkeit stehen.

Empfehlung 4.6.3.1 (Priorität: 1)

Der Informatikrat Bund (IRB) bestimmt für alle definierten GEVER-Standardprodukte einen zentralen Querschnittsleistungserbringer als Competence Center GEVER. Ein standardisierter GEVER-SLA regelt mit allen Leistungsbezügern die gewünschten Funktionalitäten, die Verfügbarkeit und den Preis.

4.6.4 Departementsebene

Mit Ausnahme des GS-EVD beobachten die geprüften Generalsekretariate die GEVER-Entwicklung. Solange das Was und Wie im GEVER-Bereich nicht bundesweit geklärt sind, werden beispielsweise im GS-EDI keine Ressourcen für GEVER-Vorhaben eingesetzt, zumal entsprechendes Personal durch parallel laufende Projekte wie NRM gebunden ist. Sollte sich aber im EDI eine Verwaltungseinheit für ein GEVER-Projekt interessieren, so muss diese das definierte Standardprodukt *Fabasoft* einsetzen und das Vorhaben auch selbst finanzieren.

Im EFD und VBS wird derzeit abgeklärt, welche Produkte in Zukunft für ihre Departemente eingesetzt werden sollen.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Verantwortung für GEVER oder ein Dokumentenmanagement-System (DMS) in einem Departement nicht einzelnen Verwaltungseinheiten oder dem IKT-Leistungserbringer (IKT-LE) delegiert werden darf. GEVER-Projekte sind dann erfolgreich, wenn die oberste Führungsebene mit gezielten Unternehmensvorgaben die strategischen und organisatorischen Weichen stellt.

4.7 Kosten und Finanzierung

Die EFK fasst die Kosten, die durch die Heterogenität, die fehlende Standardisierung der übergeordneten Prozesse und die Inkompatibilität der Produkte entstehen, wie folgt zusammen:

- Entfallende Produktivitätsgewinne weil Geschäftsabläufe nicht standardisiert werden und wegen der fehlenden Interoperabilität (Durchlässigkeit der Dossiers von einer Verwaltungseinheit zur anderen).
- Jede Verwaltungseinheit erfindet mit „ihrem“ GEVER-Produkt das Rad neu. Das ISB verfügt nicht über die Ressourcen, um die Einführungen entsprechend zu begleiten.
- Die unterschiedlichen Produkte, technischen Plattformen und externen Spezialisten erhöhen die Einführungs- und Betriebskosten und behindern den effizienten Aufbau des GEVER-Know-hows innerhalb des Bundes.

Um die überdepartementalen Geschäftsprozesse wie Bundesrats-, Parlaments- und Bürgergeschäfte mit einem einzigen bundesweiten GEVER-System zu realisieren, müsste die Finanzierung zentral erfolgen. Diese würde die GEVER-Kosten für alle GS, die BK und die Parlamentsdienste sowie die obligatorische Anbindung der Geschäftsleitung der Ämter an das übergeordnete bundesweite System beinhalten (siehe auch Grafik EFK im Kapitel 4.5). Eine weitergehende, auf Verwaltungseinheit spezifisch ausgerichtete Einführung eines GEVER-Produktes, würde in der Budgethoheit der Verwaltungseinheit selber liegen.

Empfehlung 4.7.1 (Priorität: 2)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), der Generalsekretärenkonferenz (GSK) Folgendes zu unterbreiten: Falls sich die Generalsekretärenkonferenz (GSK) für die Abbildung der überdepartementalen Geschäftsprozesse in einem bundesweiten GEVER-System entscheidet, müsste der Bund - analog dem NOVE-IT-Programm - die Einführung und den Betrieb zentral finanzieren.

4.8 Rechtsgrundlagen und weitere Vorgaben

Gemäss Aussagen der Mehrheit der Interviewpartner ist die Fülle der bestehenden GEVER-Weisungen und -Vorgaben schwer überblickbar.

Dies betrifft GEVER-bezogene Rechtsgrundlagen, interne Weisungen und Vorschriften der Departemente und Verwaltungseinheiten sowie Registrier- und Archivierungsvorgaben. Zudem stellte die EFK fest, dass auch die Nomenklaturen, Registrier- und Thesaurusvorgaben nicht einheitlich sind.

Die Benutzer sollten in der Lage sein, mit möglichst geringem Aufwand die relevanten Dokumente zu GEVER und der Archivierung zu finden und sinnvoll zu nutzen. Das BAR hat dies erkannt und in Eigeninitiative, durch die Herausgabe seines „Leitfaden für GEVER-Projekte“ einen ersten Schritt in die richtige Richtung unternommen.

Im Sinne der Benutzerfreundlichkeit sollte der Zugriff auf die gesuchten GEVER-Vorgaben und -Unterlagen mit einfach bedienbaren Suchmaschinen sowie standardisierten Suchbegriffen möglich sein.

Empfehlung 4.8.1 (Priorität: 1)

Das BAR muss die GEVER-bezogenen Rechtsgrundlagen, Weisungen und Vorschriften der Departemente und Ämter sowie die Registrier- und Archivierungsvorgaben dringend strukturieren und vereinfachen sowie in geeigneter Form zugänglich machen. Die Definition eines bundesweit einheitlichen Sprachgebrauchs mit einer gemeinsamen Nomenklatur und Thesaurusvorgaben sollte angestrebt werden.

4.9 Lieferantenbeziehungen

4.9.1 Rahmenvertrag und Zusammenarbeit mit der Firma *Fabasoft*

Der Bund hat mit der österreichischen Firma *Fabasoft* am 28. Oktober 2005 einen Rahmenvertrag mit einer festen Vertragsdauer bis Ende 2009 abgeschlossen. Dieses Vertragswerk betrifft die Standardisierung der GEVER-*Fabasoft*-Lösung Bund.

Der Rahmenvertrag war nicht Gegenstand einer detaillierten Prüfung. Der EFK sind jedoch folgende Punkte im Vertragswerk aufgefallen, die normalerweise nicht in einen Rahmenvertrag gehören, z.B.:

- Die Schaffung eines zentralen IKT-LE wird erwähnt.
- Die BVerw hat für GEVER eine Mehrproduktestrategie definiert.
- *Fabasoft* wünscht trotz Mehrproduktestrategie eine Gleichbehandlung gegenüber weiteren Anbietern.
- *Fabasoft* empfiehlt sich selbst für die Unterstützung der Betriebsführung, damit die Benutzerakzeptanz und die technische Verlässlichkeit gewährleistet werden können.

Die Firma *Fabasoft* beschäftigt rund 250 Mitarbeitende. Nach Auskunft der Interviewpartner besteht beim Hauptsitz in Linz sowie bei der Zweigstelle in Bern eine hohe Personalfuktuation. Dies macht es schwierig, speziell auf der technischen Ebene das benötigte Know-how aufrecht zu erhalten.

Die EFK stellte fest, dass sich der Wert der *Fabasoft*-Aktie seit dem Hoch im September 2005 von 9.38 Euro bis am 4. Oktober 2006 auf 4.25 Euro verringert hatte. Die *Fallmann & Bauernfeind Privatstiftung*¹⁰ kaufte im August 2006 10'000 *Fabasoft*-Aktien zu einem Preis von 4.45 Euro. Gemäss www.finanznachrichten.de zeigt die heutige Tendenz eine leichte Beruhigung des Aktienpreises.

¹⁰ *Fallmann Helmut und Bauernfeind Leopold sind die Geschäftsführer der Firma Fabsoft AG*

Die Zusammenarbeit, insbesondere auf Managementstufe, mit der Firma *Fabasoft* wird im Urteil der Gesprächspartner als schwierig und unbefriedigend bezeichnet. Die EFK hofft, dass nun der Bund mit diesem Rahmenvertrag mehr Durchsetzungskraft gegenüber dem Lieferanten erhalten hat.

Auf Grund der oben aufgeführten Faktoren besteht eine begründete Skepsis gegenüber der Dienstleistungskontinuität der Firma *Fabasoft* (siehe auch Kapitel 6.1 und 6.2).

4.9.2 Überwachung der Lieferanten

Da heute die klassische Zulieferbeziehung durch sehr viel komplexere Formen der Zusammenarbeit zwischen Einkauf und Lieferant abgelöst wird, schiebt sich die systematische Lieferantenbewertung als objektives Instrument zur Sicherung und Steigerung des Leistungspotenzials immer mehr in den Vordergrund. Dies gilt nicht nur für ISO¹¹-zertifizierte Bereiche, sondern auch für ein strategisches Umfeld wie GEVER beim Bund.

Die Auswahl des bestgeeigneten Lieferanten, sei dies für Produkte und/oder Dienstleistungen, ist ein erster Schritt zum Erfolg im definierten Beschaffungsprozess. Nach Aussage des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) werden Lieferanten mit Rahmenverträgen überprüft und bewertet, vor allem vor einer allfälligen Erneuerung eines Vertrages.

Wenn es aber darum geht, langjährige Lieferanten einer periodischen und systematischen Neubewertung zu unterwerfen, ist für die EFK in den definierten Informatikprozessen der Bundesverwaltung nicht sichtbar, wie diese Aufgabe wahrgenommen wird. Speziell bei laufenden Rahmenverträgen für Produkte oder Dienstleistungen, für die beim Bund offenbar keine sofortige Ausweichlösung zur Verfügung steht, gibt es bei der aktiven Führung von Lieferantenportfolios und -beziehungen Verbesserungspotenzial. Aus der Sicht der EFK sind während der Vertragsdauer u.a. die folgenden Fragen zu klären:

- Nach welchen Kriterien erfolgt beim Bund die systematische Überwachung von strategisch wichtigen Lieferanten (von Produkten und/oder Dienstleistungen)?
- Wer ist für die systematische Überwachung von Verträgen verantwortlich?
- Wie und in welcher Periodizität erfolgt die finanzielle und unternehmerische Bewertung eines Lieferanten?
- Wie werden die logistischen Fähigkeiten des Lieferanten berücksichtigt?
- Wie werden die Standorte und Ressourcen des Lieferanten beurteilt?
- Wie sieht es mit der Reputation und Nachhaltigkeit der Lieferanten in einem rasch wechselnden Marktumfeld aus, werden diese bewertet?
- In welchem zentralen System sind diese Bewertungsdaten ersichtlich?
- Wie, wann und an wen erfolgt das Reporting solcher Bewertungsergebnisse?
- Wer trifft die entsprechenden Entscheide (Weiterführen oder Abbrechen)?

¹¹ ISO - International Organization for Standardization - www.iso.org

Empfehlung 4.9.2.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem Informatikrat Bund (IRB), die IKT-Prozesse durch den Prozess „Überwachung der Lieferanten“ zu ergänzen, damit der Bund nachhaltig Wettbewerbsvorteile nutzen kann. Bei Lieferanten, mit denen der Bund langfristige Verträge von strategischer Relevanz abschliesst und mit denen er eine enge partnerschaftliche Zusammenarbeit anstrebt, ist eine periodische und systematische Neubewertung besonders bedeutsam. Der neue IKT-Prozess ist mit dem Projekt „Strategisches Beschaffungs-Controlling EFD“ abzustimmen.

5 Anwenderebene

5.1 Praktischer Einsatz von GEVER *Fabasoft*

Auf der Anwenderebene hat sich die EFK auf die vier Verwaltungseinheiten GS-VBS, BK, BAR und seco konzentriert. An allen Prüfungsorten traf sie GEVER-Lösungen der Firma *Fabasoft* an.

Die **GEVER-Bundeslösung** deckt folgende Geschäftsfunktionen ab (siehe auch Anhang 3):

- Die Akten-/Dossierführung mit den Einsatzgebieten Dokumentenmanagement (DMS) und Recordsmanagement (RMS) beinhaltet unter anderem die Rollenzuteilung, die Eröffnung der Dossiers, das Erfassen der Dokumente, das Versionenmanagement, die Registrierung, die Berechtigungs- und Zugriffskontrolle etc.
- Der Workflow/Prozessführung mit dem Einsatzgebiet GEVER steuert den Ablauf von vordefinierten Geschäftsprozessen und die Weiterleitung von Dokumenten.
- Die Geschäftskontrolle, ebenfalls mit dem Einsatzgebiet GEVER, regelt die Pendenzen- und Terminverwaltung sowie das entsprechende Reporting im Sinne eines Controllings (Steuerung) durch die Geschäftsleitung.

Die Prüfung der EFK hat unter anderem ergeben, dass bei diesen drei Geschäftsfunktionen die Qualität der Abbildung und der Bedienungsmöglichkeit unterschiedlich ist. Nach Auffassung der EFK besteht bei der Prozessführung und dem Controlling der Geschäfte zum Teil erhebliches Verbesserungspotenzial.

Die Aufbewahrung der Daten und Dokumente in den Verwaltungseinheiten und das historische Archiv beim BAR sind weitere Elemente der elektronischen Geschäftsverwaltung, die jedoch bei den geprüften Verwaltungseinheiten noch nicht verwirklicht sind.

Die nachstehenden Kapitel gehen detailliert auf die Prüfungsbefunde ein.

5.2 Generalsekretariat des VBS

Im GS-VBS benützen vier Personen im Registratordienst die ältere IDM¹²-Lösung von *Fabasoft*, um die geschäftsrelevanten Dokumente zu registrieren. Alle anderen Mitarbeitenden setzen noch kein elektronisches Geschäftsverwaltungssystem ein. Somit wird IDM lediglich als DMS und nicht als Workflow- und/oder Geschäftskontrollinstrument verwendet. Die Benutzerakzeptanz ist tief (siehe auch Kapitel 5.5.2). Der IKT-LE für diese IDM-Lösung ist das BIT. Das GS-VBS prüft derzeit die Ablösung der *Fabasoft*-IDM-Lösung. Zur Diskussion steht unter anderem das Produkt *iGEKO*, das im weitaus grösseren Bereich „Verteidigung“ seit Jahren erfolgreich im Einsatz steht und durch die Führungsunterstützungsbasis FUB betrieben wird. Die EFK nahm von den Ablösungsplänen des GS-VBS und den Gründen dafür Kenntnis.

5.3 Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei hat *Fabasoft* 6.0 bei fünf Pilotsektionen (ca. 80 Personen von 300) als DMS mit Versionenverwaltung eingeführt. Der IKT-LE ist das ISCeco. Die Benutzerakzeptanz ist relativ tief, die Erwartungen an ein Dokumentenablagensystem werden nicht überall erfüllt. Der Registrierungsvorgang für ein Dokument ist schwerfällig und die Anwenderoberfläche wenig benutzerfreundlich. Kritisch betrachtet wird unter anderem der hohe Speicherbedarf bei der Versionierung. Bei jedem Öffnen und Verändern des Dokumentes wird die ganze Datei - und nicht nur der modifizierte Text - neu gespeichert. Die BK prüft gegenwärtig, ob für den flächendeckenden Einsatz mit *Fabasoft* weiterzufahren (Migration auf Version 6.1) oder auf ein anderes System zu wechseln ist. Für die Bundesratsgeschäfte ist in der BK und allen Generalsekretariaten seit Jahren die Anwendung EXE im Einsatz. Mit einem für überdepartementale Geschäftsprozesse bundesweit geführten GEVER-System wäre es möglich, EXE abzulösen (siehe auch Kapitel 4.5). Die EFK nahm von der gegenwärtigen Situation im GEVER- und EXE-Umfeld der BK Kenntnis.

5.4 Schweizerisches Bundesarchiv

Das BAR, das bis jetzt noch keine GEVER-Lösung hatte, steht unmittelbar vor der Einführung der E-Gov-Suite CH 6.1 von *Fabasoft* mit dem BIT als IKT-LE. Der Zeitplan sieht die Produktivsetzung für ein Pilotressort Ende Oktober 2006 vor. Der Freigabeentscheid nach HERMES - flächendeckende Einführung ja oder nein - ist gemäss neuer Planung auf Februar 2007 geplant. Wegen der in anderen Verwaltungseinheiten aufgetretenen Probleme mit der Benutzerakzeptanz sollen die Module Aktenführung, Ablaufsteuerung und Geschäftskontrolle gestaffelt eingeführt werden. Der zeitliche Rahmen sieht vor, nach erfolgreichem Pilotbetrieb in zwei Ressorts des Bundesarchivs, ab 1. Januar 2007 die Ablagefunktionalitäten und das Scanning des Posteingangs auch in den beiden übrigen Ressorts einzuführen. Noch im selben Jahr soll die Einführung der Ablaufsteuerung und der Geschäftskontrolle erfolgen, begleitet von den entsprechenden Schulungsmassnahmen. Die EFK nahm den Projektstand und den künftigen Zeitplan beim BAR zur Kenntnis. Sie teilt die Ansicht des Amtes, dass der Situation der Benutzer Rechnung getragen werden muss und wünscht ihm, dass die gestaffelte Einführung und die parallelen Kommunikationsmassnahmen die erhoffte positive Wirkung zeigen.

¹² IDM = **Integriertes Daten Management**; eine ältere *Fabasoft*-Lösung

5.5 Staatssekretariat für Wirtschaft

Im seco ist die E-Gov-Suite CH, Version 6.1 (EVD-Layer) seit 18. September 2006 flächendeckend bei den rund 600 Mitarbeitenden eingeführt bzw. migriert. Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch die Version 6.0 im Einsatz. Der IKT-Leistungserbringer ist das ISCeco. Das seco befindet sich in einer Konsolidierungsphase, während dieser unter anderem Pendenzen erledigt und Verbesserungen vorgenommen werden. Die Präsentation der Version 6.1 im GS-EVD und die Diskussion mit den zuständigen Mitarbeitenden vom 16. Oktober 2006 liessen erkennen, dass die neue Version, aus Sicht EVD-Layer, dem Anwender ausser einiger weniger Verbesserungen (siehe Kapitel 5.5.2, neues Portal) keine wesentlichen Neuerungen gebracht hat. Somit sind die Prüfungsergebnisse für die Version 6.0 insgesamt auch für die Version 6.1 zutreffend.

5.5.1 Abdeckung der Geschäftsanforderungen

Eine der Ausgangsfragen lautete, ob das heute eingesetzte Produkt die Zielsetzungen des seco in den Bereichen **Aktenführung** (Dokumenten- und Recordsmanagement), **Ablaufsteuerung** und **Geschäftskontrolle** erfüllt. Die EFK kam während der Prüfung zu folgenden Schlüssen:

1. Einhellig waren die Gesprächspartner der EFK der Meinung, dass die **Aktenführung** mit GEVER *Fabasoft* eine bessere Nachvollziehbarkeit der Geschäftstätigkeit erlaubt. Überall im Einsatz ist die DMS-Funktionalität, die mit den entsprechenden Kenntnissen eine koordinierte Dokumentenablage nach Registraturplan ermöglicht. Mit der Funktion „Ressort“ kann die Sicherheitsstufe mit einer Unterschrift pro „Dossier“ erhöht werden. Mit der Funktion „Visieren“ wird ein Stornierungsschutz und mit der Funktion „Genehmigen“ ein Schreibschutz eingerichtet (nicht mehr veränderbar, Freigabe). Stornierte Dokumente können in der Folge wieder gefunden, jedoch nicht mehr geändert werden.
2. Die **Workflow-Funktion/Prozessablaufsteuerung** wird beim seco in unterschiedlicher Weise eingesetzt. Die eingerichteten Standardabläufe sind einfach anzuwenden. Hingegen ist es relativ kompliziert, eigene Workflows zu konzipieren. Hinzu kommt, dass eine Wiederverwendung dieser selbst definierten Abläufe nicht möglich ist, da sie nicht gespeichert werden können. Wird ein Prozess von mehreren Personen wiederkehrend benötigt, kann der Change Board EVD die Programmierung dieses Ablaufes veranlassen. Er wird danach wie die anderen standardisierten Amtsgeschäfte allen Verwaltungseinheiten des EVD zur Verfügung gestellt. Im seco ist eine Umgehung des GEVER-Systems praktisch möglich, da den Mitarbeitenden noch Gruppen- und persönliche Laufwerke zur Verfügung stehen. Ausserdem können sie Aufträge und Weiterleitungen von Dokumenten auch über E-Mails abwickeln. Es bleibt jedem einzelnen überlassen, diese nachträglich manuell in GEVER abzulegen.
3. Die **Geschäftskontrolle** - die Überwachung von Pendenzen und Terminen - wird im seco am wenigsten verwendet. Wirklich brauchbar ist sie nach Auskunft der Gesprächspartner nur auf Ressortebene, für die übergeordnete Geschäftsüberwachung ist sie in der jetzigen Form **ungeeignet** und zu **aufwändig**. Die für das **Reporting** erzeugte Auswertungsliste enthält keine Sortierfunktion, so dass sie jeweils ganz ausgedruckt und die gewünschte Information manuell gesucht und markiert werden muss.

Die Durchgängigkeit der Prozesse ist im seco noch nicht überall umgesetzt. So gibt es zwischen ihm und dem GS-EVD immer noch Medienbrüche bei den Departementsgeschäften, unter anderem weil nicht alle seco-Aussenstellen dem GEVER-System angeschlossen sind. Obwohl mit Ausnahme der Verträge (zentrale physische Ablage) das elektronische Dokument als rechtsverbindlich und massgebend gilt, werden vielerorts noch parallele Papierablagen geführt. Die Handhabung ist von Ressort zu Ressort unterschiedlich. Diese Frage ist unter anderem Gegenstand der gegenwärtigen Konsolidierung. Die interne Aufbewahrung in einer Verwaltungseinheit und spätere Ablieferung der elektronischen Dokumente an das BAR (Archivierung) sind weder im seco noch in den anderen geprüften Verwaltungseinheiten geregelt (siehe dazu auch Kapitel 6.5).

Zusammenfassend hält die EFK fest, dass die im seco eingesetzte GEVER-Software die Geschäftsanforderungen unterschiedlich abdeckt. Die Nachvollziehbarkeit hat sich erheblich gebessert. Weil die Qualität gewisser Funktionalitäten wie des Speicherns von persönlichen Workflows oder des Reportings noch zu wünschen übrig lässt, kann das seco das System derzeit nicht optimal nutzen. Organisatorisch schmälern die bestehenden Medienbrüche und parallelen Ablagen sowie die uneinheitliche Durchsetzung der Vorgaben die Synergien und Effizienzsteigerungen, die ein GEVER-System bietet.

Empfehlung 5.5.1.1 (Priorität: 2)

Der Informatikrat Bund (IRB) und die UserGroup *Fabasoft* sollte mit der Firma *Fabasoft* für die Version 7 der GEVER-Bundeslösung folgende Verbesserungen verhandeln:

- Persönliche Workflows zur Weiterleitung von Dokumenten sollten gespeichert und als persönliche Favoriten hinterlegt werden können.
- Die Auswertungs- und Reportingmöglichkeiten der Geschäftskontrolle sollten verbessert werden. Gegebenenfalls muss die GEVER-Lösung durch ein Standard-Reporting-Tool ergänzt werden, das beim Bund bereits im Einsatz steht, z.B. *BusinessObjects*.

Empfehlung 5.5.1.2 (Priorität: 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-EVD, die aktuelle Situation mit den noch bestehenden **Medienbrüchen** und **parallelen Ablagen** (elektronisch und in Papierform) bei seinen Ämtern zu überprüfen und allenfalls zu optimieren. Nur bei durchgängigen Prozessen und der Führung einer einzigen Ablageform, der elektronischen, kann das Potenzial von GEVER ausgeschöpft werden.

5.5.2 Bedienerfreundlichkeit und Benutzerakzeptanz

Das seco schloss die Einführung der Version 6.0 im Jahr 2005 erfolgreich ab. Alle Benutzer erhielten eine allgemeine Ausbildung und wurden in den ersten zwei Wochen von so genannten „Floor Walkers“¹³ betreut. Auf Wunsch wurden massgeschneiderte, ressortspezifische Nachschulungen durchgeführt. Die Gesprächspartner äusserten sich sehr positiv über diese Begleitmassnahmen. GEVER *Fabasoft* ist top-down eingeführt worden und muss von allen benutzt werden.

¹³ *Floor Walkers: sehr gut ausgebildete Benutzer pro Bereich für den 1st Level-Support während den ersten zwei Wochen nach Systemeinführung*

Andererseits wurden die Benutzer im Vorfeld der Einführung zu wenig auf die neue Arbeitsweise mit einem Geschäftsverwaltungssystem vorbereitet (Prozessdenken, Ablage- und Registrierungsverantwortung bei jedem Benutzer selbst etc.). Vor allem diejenigen Mitarbeitenden, die noch nie mit einem GEVER gearbeitet hatten, kamen mit dem abrupten Paradigmen- und Kulturwechsel schlecht zurecht. Bei künftigen Projekten muss dieser Punkt erkannt und durch geeignete Massnahmen begleitet werden. Zum Beispiel müssen inskünftig die Projektverantwortlichen die Benutzer rechtzeitig in das GEVER-Projekt einbeziehen.

Als weitere Erleichterung für die Benutzer können die Einführungen der einzelnen Funktionen nacheinander erfolgen, beispielsweise:

- Aktenführung (DMS und RMS)
- Übergeordnete Workflows
- Geschäftskontrolle und Reporting

Siehe dazu auch das Kapitel 4.6.2 „Zentral geführte bundesweite Projektorganisation“.

Die Benutzerakzeptanz stellt bis heute das **Hauptproblem** von GEVER *Fabasoft* dar. Die Benutzerzufriedenheit ist zwar verglichen mit den Anfängen besser geworden, bewegt sich insgesamt jedoch immer noch auf tiefem Niveau. Einer der Hauptgründe sind nach Ansicht der EFK erhebliche Mängel in der Bedienerfreundlichkeit der Software:

- **Suboptimale Logik und hohe Komplexität:** Die Anwendung erfordert viel Wissen, regelmässigen Gebrauch (Erfahrung); eine intuitiv orientierte Bedienung ist nicht zielführend.
- **Überladene Benutzeroberfläche:** Überflüssige Felder und Informationen können nicht ausgeblendet bzw. personalisiert werden.
- **Webtechnologie:** benötigt keine eigene grafische Benutzeroberfläche, schränkt aber die Möglichkeiten in der Bedienung ein.
- **Schwerfälliges Navigieren:** Der Anwender kann beispielsweise nur in einem Fenster (Modus) arbeiten.
- **Sprachliche Unschönheiten:** Die *Fabasoft*-Terminologie ist gewöhnungsbedürftig. Sie stützt sich auf den österreichischen Sprachgebrauch.
- **Andere Sprachen:** Erst mit Version 7.0 wird die französische Sprache angeboten.
- **Mangelhafte Suchfunktion:** Die Volltextsuche sowie das ressortübergreifende Auffinden von Dokumenten sind ohne kostenpflichtige Zusatzsoftware (beispielsweise *Mindbreeze*) ungenügend.

Der grösste Fortschritt mit Version 6.1 ist das - von den Benutzern dringend gewünschte - Portal für das leichte Wiederauffinden der zuletzt verwendeten Dokumente. Das EVD hat der Firma *Fabasoft* diesen Auftrag gegeben und auch finanziert.

Weder im seco noch in den anderen drei geprüften Verwaltungseinheiten ist die einwandfreie Ablage aller geschäftsrelevanten E-Mails gewährleistet. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Outlook und GEVER *Fabasoft* zwei unabhängige Anwendungen sind. Das Einbinden in das GEVER-System muss nachträglich manuell erfolgen. Idealerweise müsste GEVER *Fabasoft* in die Office-Welt integriert und somit der heutige Anwendungsbruch überwunden werden. Die EFK hält

eine Verbesserung bei der Ergonomie, der Suchfunktion und der E-Mail-Einbindung für unerlässlich.

Empfehlung 5.5.2.1 (Priorität: 2)

Die EFK empfiehlt dem Informatikstrategieorgan Bund (ISB) die folgenden wichtigen Fragen frühzeitig mit der Firma *Fabasoft* zu verhandeln:

- Analog zur Verbesserung der Funktionen Workflow und Geschäftskontrolle sollte mit der künftigen Version 7 von *Fabasoft* auch die Bedienung der Benutzeroberfläche optimiert werden. Dieses Element ist heute hauptverantwortlich für die tiefe Benutzerakzeptanz.
- Ein weiteres wichtiges Thema ist die Einbindung der E-Mail-Anwendung (Outlook) in das GEVER-System.

Auf der organisatorischen Ebene führt das seco nur bei den Superusern regelmässig Befragungen zum Umgang mit GEVER durch. Es ist geplant, zur Förderung der Akzeptanz Benutzererfahrungsgruppen einzurichten.

Empfehlung 5.5.2.2 (Priorität: 3)

Die EFK empfiehlt dem seco, die bestehenden Massnahmen zur Verbesserung der Benutzerzufriedenheit zu prüfen und zu ergänzen.

5.5.3 Kommunikation und Zusammenarbeit

Auf Departementsebene treffen sich die Mitglieder des Change Boards zum Besprechen von Änderungswünschen. Im Rahmen des Programms *Eldorado* des EVD, das die GEVER-Projekte der einzelnen Verwaltungseinheiten umfasst, finden sich die Anwendungsverantwortlichen regelmässig zu einem Austausch zusammen. Ein offizieller, periodischer Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungseinheiten verschiedener Departemente besteht nach dem Erkenntnisstand der EFK nur im Zusammenhang mit *Fabasoft*, jedoch nicht mit den restlichen GEVER-Lösungen. Dadurch könnten wertvolle Synergien verloren gehen.

Im seco gibt es zahlreiche Vorgaben im Zusammenhang mit GEVER. Um die wichtigsten Aussagen in einem Dokument zu bündeln und den Benutzern die Übersicht zu erleichtern, ist eine entsprechende Weisung in Arbeit. Der vom BAR abgenommene verbindliche Registraturplan strukturiert die Ablage der geschäftsrelevanten Dokumente. Er soll wegen seiner Komplexität in naher Zukunft überarbeitet werden.

Bei der Verwaltung der Zugriffsrechte im GEVER-Bereich besteht zwischen dem Leistungsbezüger (seco) und seinem Leistungserbringer (ISCeco) eine Aufgabenteilung. Die administrative Aufgabenzuordnung ist im Organisationshandbuch GEVER EVD formell geregelt und schriftlich festgehalten. GEVER *Fabasoft* ermöglicht:

- die Abbildung einer organisatorischen Funktionentrennung (Scanning der eingehenden Post, Weiterleitung, Registrierung, Bearbeitung etc.) und
- die Vergabe verschiedener Rollen (Leiter, Sekretariat, Sachbearbeitende, Registratoren).

Diese Rollen sind im seco klar definiert, hingegen fehlen verbindliche organisatorische Vorgaben für die Vergabe dieser Rollen. Es dürfte nach Ansicht der EFK nicht vorkommen, dass alle Personen eines Ressorts „Registrierrechte“ besitzen (Eröffnen bzw. Schliessen von Dossiers).

Heute fehlen seco-weit einheitliche Namenskonventionen und Sprachregelungen. Manche Ressortleiter haben daher spezifisch für ihren Bereich Vorgaben für die Benennung von Dokumenten und der dazugehörigen Informationen (Metadaten, Schlagworte) definiert. Die Konsistenz der Ablage sowie die Einhaltung der Vorschriften hängen erheblich von der Kontrolle des Ressortleiters ab. In der Ausübung der Führungsaufgaben im GEVER-Bereich ist eine gewisse Heterogenität feststellbar.

Nach Auffassung der EFK gibt es hier ein wichtiges Verbesserungspotenzial, das unter anderem mit der im Entwurf liegenden Weisung „Geschäftsverwaltung des seco“ ausgeschöpft werden könnte.

Empfehlung 5.5.3.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem seco, die im Entwurf liegende Weisung zur Arbeit mit GEVER so bald wie möglich in Kraft zu setzen. Es sollte zudem amtsspezifische, einheitliche und verbindliche Namenskonventionen und Sprachregelungen definieren sowie allenfalls den Registraturplan vereinfachen.

5.5.4 Ausfallsicherheit und Ersatzlösung

Bei einem Ausfall von GEVER besteht keine Möglichkeit, auf ein gleichwertiges Ersatzsystem auszuweichen. Funktioniert die allgemeine Büroautomation noch, so können gewisse Tätigkeiten über Outlook oder MS Office ausgeführt und temporär in den Gruppen- bzw. persönlichen Laufwerken abgelegt werden. Alle bearbeiteten Daten und Dokumente müssen nach dem Wiederanlauf manuell in GEVER nacherfasst werden. Bis heute gibt es noch keinen formalisierten, schriftlich festgehaltenen Ersatzprozess.

Die EFK hat zur Kenntnis genommen, dass bei einem Systemausfall die Vollständigkeit der Akten in GEVER vom Verhalten des einzelnen Mitarbeiters und den Kontrollen abhängig ist. Sie würde es begrüßen, wenn das seco die Definition eines Ersatzprozesses an die Hand nehmen würde, um für den Notfall gerüstet zu sein.

6 Technische Ebene

Für Auskünfte auf der technischen Ebene, insbesondere für die Betriebssicherheit, stand die EFK mit dem IKT-Leistungserbringer ISCeco in Kontakt.

6.1 Zusammenarbeit mit der Firma *Fabasoft*

Wegen Schwierigkeiten mit der Zusammenarbeit auf technischer Ebene (siehe dazu auch das Kapitel 4.9) sah sich das ISCeco vor kurzem gezwungen, mit der Firma *Fabasoft* einen Supportvertrag für den 4th Level Support abzuschliessen. Dieser ist vorerst bis Ende 2007 befristet und

kann bei Erfüllung der Erwartungen verlängert werden. Der neue Vertrag deckt Fälle ab, die nicht eindeutig auf Probleme mit dem Produkt *Fabasoft* zurückzuführen sind. Die Kosten belaufen sich auf etwas über 50'000 Franken zuzüglich der jährlichen Ausgaben für zusätzliche 20 Beratungstage. Insgesamt betragen die Aufwendungen rund 100'000 Franken im Jahr. Die Tagesansätze für die Berater sind im Rahmenvertrag festgehalten, eine Verhandlung „nach unten“ war dem ISCeco nicht möglich. Nach erhaltener Auskunft kann das ISCeco ohne einen solchen Supportvertrag seinen Kundenverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Heute hat die Firma *Fabasoft* in der Schweiz drei offizielle Partner (CSC, IBM und Unisys) die den gewünschten Support leisten könnten. Aktuelle Partnerverträge sind noch Gegenstand von Verhandlungen.

Der Softwarelieferant kündigte den neuen Release mit über 600 Änderungen an. Viele der vom Change Board EVD angemeldeten Änderungswünsche wurden in der neuen Version 6.1 jedoch nicht berücksichtigt.

Die Mehrheit der Gesprächspartner wies auf die schwierige Zusammenarbeit mit der Managementstufe der Firma *Fabasoft* hin. Die Abhängigkeit von dieser Firma ist hoch, auch wegen deren Abschottung und Intransparenz. Nach Auffassung der EFK muss der Bund dafür besorgt sein, dass das technische Wissen (System, Programmierung, Customizing) intern aufgebaut und erhalten wird.

Empfehlung 6.1.1 (Priorität: 2)

Der Informatikrat Bund (IRB) muss dafür besorgt sein, dass das technische Wissen im Bereich GEVER intern aufgebaut und erhalten wird. Nach Möglichkeit ist zu versuchen, die Abhängigkeit von der Firma *Fabasoft* zu verringern.

6.2 Lizenz- und Betriebskosten

Gemäss dem geltenden Rahmenvertrag (siehe dazu auch das Kapitel 4.9) sind die Lizenz- und Wartungspreise der E-Gov-Suite CH 6.1 von *Fabasoft* (Standardlösung Bund) wie folgt festgelegt:

- 375 Euro für eine Lizenz je Benutzer (einmalige Investition)
- 150 Euro für Arbeitsplatzpflege (Wartung) je Benutzer, jährlich wiederkehrend; dies sind 40% des Lizenzpreises, branchenüblich sind 15 - 22%.

Nach Auskunft des BBL betragen die **bundesweiten** Wartungsausgaben aller im Einsatz stehenden *Fabasoft*-Lösungen für das Jahr 2006 bislang 771'856 Euro. Hinzu kommen noch die Wartungskosten für die „Operations Manager-Software“¹⁴ der verschiedenen IKT-LE.

Die jährlichen Betriebskosten des EVD (ISCeco) für GEVER *Fabasoft* belaufen sich nach der Vollkostenrechnungssicht auf rund 2 Mio. Franken, einschliesslich des internen Personals, der wieder-

¹⁴ *Operations Manager: spezielle Software der Firma Fabasoft AG zur Steuerung und Parameterisierung des Systems auf Betriebsebene.*

kehrenden Wartungskosten etc. Das EVD zählt heute 1'400 *Fabasoft*-Benutzer. Der Lizenzenkauf und die Lizenzenverwaltung für das EVD liegen in der Verantwortung des Generalsekretariats.

Die EFK stellt fest, dass der Bund mit dem gleichzeitigen Bezahlen der Arbeitsplatzpflege, der Wartungs-/Weiterentwicklungskosten für Changes und technischen Supportverträgen (siehe Kapitel 6.1) relativ hohe Kosten tragen muss im Verhältnis zu den erhaltenen Leistungen der Firma *Fabasoft*.

6.3 Betriebssicherheit beim IKT-Leistungserbringer

Die meisten Gesprächspartner bescheinigten GEVER *Fabasoft* eine hohe Systemstabilität und Verfügbarkeit.

Zwischen dem ISCeco und dem seco gibt es einen unterzeichneten Rahmenvertrag sowie im Anhang je Fachanwendung ein Service Level Agreement (SLA). Für das Reporting der SLA läuft - unter Beteiligung der Integration Manager der Verwaltungseinheiten - derzeit ein Projekt, um die Transparenz der Leistungsverrechnung gegenüber den Kunden zu erhöhen.

Die Datensicherheit wird in einem dreistufigen Verfahren gewährleistet und GEVER ist in das Katastrophenkonzept des Bundes eingebunden. Zwischen Integration und Produktion besteht eine Plattformentrennung, für die Schulungen steht ein Schulungsserver bereit. Die EFK stellte während der Begehung des Rechenzentrums fest, dass dieses von der physischen und Umgebungssicherheit her vorbildlich geführt ist.

6.4 Change-, Release- und Configuration-Management

Die **GEVER-Bundeslösung** setzt derzeit noch auf unterschiedlichen „Layern“ auf:

- Der so genannte „Bundeslayer“ deckt die vollen Funktionalitäten der neuen E-Gov-Suite CH, Version 6.1 ab. Dieses System wird demnächst beispielsweise bei dem BAR und dem ISB eingeführt.
- Der „EVD-Layer“ ist eine frühere departementsspezifische *Fabasoft*-Entwicklung, die gegenüber dem „Bundeslayer“ noch Unterschiede aufweist.

Das ISCeco hat mit der Migration auf die Version 6.1 den so genannten EVD-Layer ein gutes Stück weit der Bundeslösung angenähert. Dies ist wichtig, um die gewünschten Synergien zu erzielen und künftig Kosten zu sparen. Die EFK begrüsst die unternommenen Anstrengungen des EVD in diesem Bereich.

Im Change Board EVD werden Änderungswünsche diskutiert und beschlossen. Mit dem Wechsel von der Version 6.0 auf die Version 6.1 mussten alle Vertreter der VE, die GEVER *Fabasoft* einsetzen, einverstanden sein. Das beim ISCeco eingerichtete Änderungswesen ist unabhängig von

der Fachanwendung und gilt demnach auch für GEVER *Fabasoft*. Die EFK stellte fest, dass der Change-Management-Prozess im EVD gut aufgegleist ist und funktioniert.

Sorge bereitet einigen Gesprächspartnern die Tatsache, dass die Firma *Fabasoft* das Change- und Release-Management nicht völlig im Griff zu haben scheint. Bei Releasewechsel sind mehrmals Fehler aufgetreten, zum Beispiel das Erscheinen eines früheren, überholten Elements oder Begriffs.

Im Unterschied zu vergleichbaren Fachanwendungen greift GEVER *Fabasoft* in das Betriebssystem ein und reagiert sehr sensibel auf Änderungen auf dieser Ebene. Dies bedeutet, dass bei Änderungen stets umfangreiche Tests stattfinden müssen. Derzeit führt das ISCeco diese noch „manuell“ durch. Nach Auffassung der EFK wäre die Einführung eines automatisierten Test-Tools zweckmässig sowie zeit- und kostensparend.

Empfehlung 6.4.1 (Priorität: 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-EVD zu prüfen, ob im ISCeco ein automatisiertes Test-Tool für GEVER-Änderungen einzusetzen ist. Ein solches Instrument würde eine Zeit- und Kostenersparnis bedeuten und könnte den Abdeckungsgrad und die Qualität der Tests noch steigern. Allenfalls könnte dieses Instrument für weitere GEVER-*Fabasoft*-Einführungen beim Bund verwendet werden.

6.5 Aufbewahrung und Archivierungsschnittstelle

Für die „Near Line Ablage“¹⁵ der in GEVER gesammelten Daten bietet die Firma *Fabasoft* die zusätzliche Software-Lösung *I-Archive* an. Aus Kostengründen - die Investition hätte für das gesamte Departement rund 1 Mio. Franken gekostet - entschied sich das EVD gegen die Einführung dieses Instruments. Das ISCeco prüft gegenwärtig eine günstigere und für andere Fachanwendungen ebenfalls geeignete Datenauslagerung. Eine solche drängt sich aus Kapazitätsgründen auf. Das ISCeco hat für die Beschaffung einer Aufbewahrungslösung Mittel aus dem IKT-Wachstumskredit erhalten.

Die Archivierung beim BAR ist noch nicht definitiv geregelt und befindet sich in einer Konzeptphase bis Ende 2. Quartal 2007. Die entsprechenden Vorgaben wie Datenformat, Übergabeform und Zeithorizont sind den Leistungsbezugern und dem ISCeco noch nicht bekannt.

Empfehlung 6.5.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem Schweizerischen Bundesarchiv (BAR), so bald wie möglich eine standardisierte Archivschnittstelle für die elektronische Ablieferung von archivwürdigen Daten und Dokumenten aus GEVER-Systemen anzubieten und den betroffenen Verwaltungseinheiten die Vorgaben für solche Ablieferungen bekannt zu geben.

¹⁵ Zum Einsatzgebiet „Near Line Ablage“ gehören alle Lösungen, welche der revisionssicheren Aufbewahrung, der Indexierung und der Suche nach beliebigen Dokumenten und Daten in einer Ablage dienen. Die Daten müssen aus der „Near Line Ablage“ exportiert werden können, insbesondere für die Übergabe an das BAR zur Archivierung.

7 Abschliessende Betrachtung

Die folgende Tabelle zeigt in konzentrierter Form die Prüfungsergebnisse der EFK im Zusammenhang mit den Prüfungsschwerpunkten (siehe auch Kapitel 2.1). Insgesamt bestätigen sie die Befunde des PWC-Berichts vom 15. Februar 2005:

| Prüfungsschwerpunkte | Prüfungsbefunde EFK | Sinngemässe Aussagen des PWC-Berichts |
|---|--|--|
| Strategische Vorgaben der Bundesverwaltung | <p>Nicht auf Geschäftsprozesse ausgerichtet, unvollständig und technologieorientiert.</p> <p>Die überdepartementalen Geschäftsprozesse sind noch nicht definiert und dementsprechend nicht in einem GEVER-System abgebildet. Hier liegt das hauptsächliche Verbesserungspotenzial.</p> <p>Das Einsatzgebiet <i>Geschäftsverwaltung (GEVER)</i> ist dem <i>Architektursegment Informations- und Prozessmanagement</i> zugeordnet und mit dem Standard A290 definiert. Die Genehmigung erfolgte am 23. November 2005 durch den IRB.</p> <p>Die XML-Schnittstelle I019 (siehe auch Anhang 4) des Bundes für den Unterlagen austausch ist definiert und freigegeben, sie gilt auch als Grundlage für die Vorbereitung des schweizweiten eCH-Standard¹⁶ (eCH-0039 eGov-Schnittstelle Schweiz).</p> | Die strategischen Ziele von GEVER auf Stufe Bund und das konkret verbindliche Einsatzgebiet sind nicht definiert. |
| Strategien und Praxis in den einzelnen Departementen/BK | <p>Mit Ausnahme des GS-EVD, BAR und BK gibt es keine schriftlich festgelegten GEVER-Strategien auf Departements- bzw. Amtsstufe. Bei den geprüften Departementen/BK werden die strategischen Vorgaben des Bundes nur partiell umgesetzt.</p> <p>Das BAR hat einen Projektleitfaden für GEVER-Projekte entwickelt, welcher die organisatorischen und Informatik-Elemente (HERMES) der GEVER-Einführung methodisch verknüpft. Der Leitfaden als eCH-Hilfsmittel ist seit dem 1. September 2006 standardisiert (eCH-0057).</p> | --- |
| Führung und Organisation im GEVER-Bereich | <p>Oberste Managementunterstützung und konsequente Umsetzung der Entscheide fehlen. Einen GEVER-Steuerausschuss gibt es nicht mehr. Die Generalsekretärenkonferenz ist heute im Bereich GEVER zu wenig oder gar nicht in die Entscheidungsfindung und Führung einbezogen.</p> | Der politische Wille und die Unterstützung für eine koordinierte GEVER-Umsetzung auf oberer Managementstufe fehlen. Noch kein Einbezug der GSK in die Entscheidungsprozesse im Bereich Organisation. |

¹⁶ www.ech.ch = e Government Standards der Schweiz

| Prüfungsschwerpunkte | Prüfungsbefunde EFK | Sinngemässe Aussagen des PWC-Berichts |
|---|--|---|
| Umsetzungsbedingungen für GEVER-Standardlösungen | Für die E-Gov-Suite CH von <i>Fabasoft</i> gibt es jetzt einen (komplizierten) Rahmenvertrag. Eine Mehrproduktstrategie wurde entschieden; weitere Standardprodukte sind in Evaluation. Heute sind beim Bund eine Vielfalt von DMS- und GEVER-Systemen im Einsatz (Heterogenität). | Kein einheitliches und stringentes Auftreten der BVerw gegenüber dem Softwarelieferanten <i>Fabasoft</i> . Verhältnis mit <i>Fabasoft</i> muss rasch und verbindlich geregelt werden. Bestehender Rahmenvertrag muss überarbeitet werden. |
| Koordination, Erfahrungsaustausch, Synergien in der Umsetzung | Je eine User-Gruppe für die Produkte <i>Fabasoft</i> und <i>iGEKO</i> existieren, nicht aber für andere GEVER-Lösungen. Koordination in der BVerw untereinander fehlt. | Mit dem heute obsoleten „Letter of Intent“ wollten EFD, EVD, EDI und VBS die Einführung der <i>Fabasoft</i> -Lösung koordinieren. |
| Erfüllung der Zielsetzungen der eingesetzten GEVER-Lösung | Für die E-Gov-Suite CH teilweise Abdeckung (Akten-/Dossierführung gut, Prozessführung mit Workflow teilweise, Geschäftskontrolle nein). | --- |
| Ordnungsmässigkeit (Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit etc.) | Verbesserte Nachvollziehbarkeit; Vollständigkeit ist nach wie vor benutzer- und führungsabhängig. Es bestehen organisatorisch bedingte Medienbrüche und Parallelablagen (elektronisch und Papier). Die Nahablage ist noch nicht umgesetzt. | --- |
| Bedienerfreundlichkeit und Benutzerakzeptanz (bezogen auf <i>Fabasoft</i>) | Für E-Gov-Suite CH ist die Benutzerakzeptanz das Hauptproblem, bedingt durch erhebliche Mängel bei der Bedienerfreundlichkeit (Logik, Navigation, Komplexität, Oberfläche, Suchfunktion, Terminologie). | Funktionsumfang sehr gross, aber wenig auf den spezifisch schweizerischen Kontext ausgerichtet. Benutzerakzeptanz bedarf der Verbesserung. |
| Kommunikation und Zusammenarbeit | Überblick über Rechtsgrundlagen und Vorgaben ist wegen der Fülle schwierig. Bundesweit einheitliche und verbindliche Namenskonventionen und Sprachregelungen fehlen. Zusammenarbeit mit Firma <i>Fabasoft</i> wird als schwierig und unbefriedigend bezeichnet. | Firma <i>Fabasoft</i> wird in der BVerw allgemein als sehr schwieriger Verhandlungspartner charakterisiert. |

| Prüfungsschwerpunkte | Prüfungsbefunde EFK | Sinngemässe Aussagen des PWC-Berichts |
|--|--|--|
| Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung | <p>Derzeit bieten mehrere IKT-LE beim Bund gleiche Produkte und Dienstleistungen in verschiedener Ausprägung an.</p> <p>Gute Betriebssicherheit beim IKT-LE ISCeco. Bei einem Systemausfall besteht beim LB noch kein Ersatzprozess für GEVER. Noch kein automatisches Test-Tool im Einsatz. Hohe Personalfluktuatoin bei der Firma <i>Fabasoft</i> erschwert die Aufrechterhaltung besonders im technischen Bereich.</p> <p>Für <i>Fabasoft</i> gibt es heute einen funktionierenden Change-Management-Prozess.</p> | <p>Dezentrale GEVER-Leistungserbringung beim Bund.</p> <p>Für erste <i>Fabasoft</i>-Umsetzungen wurde viel Energie in die Erweiterung und Anpassung der Software investiert.</p> <p>Kein einheitliches Change-Management im Bereich <i>Fabasoft</i>.</p> |
| Aktenablieferung an das BAR | <p>Die standardisierte Archivschnittstelle ist in Arbeit. Die Anforderungen für die Datenablieferung an das BAR sind den Verwaltungseinheiten noch nicht klar (Kommunikationsbedarf).</p> | --- |

Für die EFK ist es wichtig, dass der Entscheid für die Definition der **überdepartementalen** Geschäftsprozesse und deren Integration in ein gemeinsames GEVER-System auf höchster Ebene getroffen wird. Nur so können das Informatikleitbild Bund umgesetzt und Skaleneffekte erzielt werden. Die Verantwortung für ein GEVER in einem Departement sollte nicht an einzelne Verwaltungseinheiten oder an den IKT-Leistungserbringer delegiert werden. GEVER-Projekte sind nur dann erfolgreich, wenn die Führungsebene mit gezielten Unternehmensvorgaben die strategischen und organisatorischen Weichen stellt und die Umsetzung überwacht.

8 Schlussbesprechung und Stellungnahmen

Das Ergebnis der Prüfung wurde am 31. Januar 2006 besprochen. Die Schlussbesprechung hat inhaltlich eine Übereinstimmung ergeben, kleinere Korrekturen und Ergänzungen aus dieser Sitzung sind in den Bericht eingeflossen. An der Besprechung nahmen teil:

| | |
|---------|--|
| BK: | Frau Corina Casanova, Vizekanzlerin |
| BAR: | Frau Dr. Krystyna Ohnesorge, Leiterin Ressort Innovation und Erhaltung Monsieur Jean-Marc Comment, Integrationsmanager BAR |
| GS-EDI | Monsieur Michel Moret, Chef Informatikintegration Departement |
| GS-EVD | Herr Roland Meier, Leiter Informatik Departement Herr Roger Hertach, Projektleiter Informatiksteuerung Frau Karin Zosso, Leiterin Kanzlei |
| seco: | Herr Jürg Scheidegger, Leistungsbereichsleiter OA Herr Konrad Flück, Ressortleiter OAIM |
| ISB: | Herr Peter Trachsel, stv. Informatikstrategieorgan Bund Herr Anton Schumacher, Projektleiter Controller PPC |
| GS-EFD: | Herr Hanspeter Gisiger, Leiter Abteilung Ressourcen Herr Peter Schwendimann, stv. Leiter Abteilung Ressourcen |
| GS-VBS: | Herr Robert Wieser, stv. Generalsekretär VBS |
| EFK: | Herr Eric-Serge Jeannet, stv. Mandatsleiter Frau Andrea Siegenthaler, Assistentin Prüfbereich Herr Massimo Magnini, Fachbereichsleiter Frau Brigitte Schnyder von Morisch, Informatikrevisorin Herr Walter Bremer, Qualitätssicherung Herr Werner Tschopp, Informatikrevisor Herr Markus Kaufmann, Informatikrevisor Herr Jack Hirschi, Revisionsleiter |

Zu den Empfehlungen erhielt die EFK **bis zum 23. Mai 2007** vom IRB eine mit den betroffenen Ämtern koordinierte schriftliche Stellungnahme mit der Angabe der getroffenen Massnahmen, der dafür verantwortlichen Personen und der Umsetzungstermine. Auf Vorschlag des IRB richtete die EFK am 9. August 2007 diejenigen Empfehlungen, die in der Verantwortlichkeit der Geschäftsträger liegen, direkt an die Generalsekretärenkonferenz (GSK). Am 18. Dezember 2007 erhielt die EFK die Stellungnahme des GSK.

Für einzelne Empfehlungen wurden Umsetzungstermine bis Ende 2007 definiert. Ein Grossteil der Empfehlungen der EFK werden von dem vom Bundesarchiv ausgearbeiteten Information Lifecycle Management Programm (ILM) aufgenommen, das in Kürze als Antrag dem Bundesrat¹⁷ vorgelegt werden wird. Die GSK nimmt die Empfehlungen der EFK insoweit entgegen, als der Bundesrat diesen Antrag auch genehmigt. Für Verantwortlichkeiten und Termine zur Umsetzung der Empfehlungen der EFK verweist die GSK auf die Gesamtplanung des ILM-Programms, die von der Programm-Leitung nach der Verabschiedung durch den Bundesrat festgelegt wird.

Die EFK sieht vor, die Entwicklung im Bereich GEVER kritisch weiterzuverfolgen. Insbesondere auch darum, weil die EFK verlangte, dass je Departement eine klare schriftliche Strategie über den Einsatz von GEVER erstellt und kommuniziert werden sollte und diese mit den überdepartementalen Vorgaben kompatibel sein müsste. Der IRB ist der Ansicht, dass dieser Punkt in der Verantwortung der GSK liegt. Die GSK unterstützt diese Empfehlung, definiert jedoch keine Verantwortlichkeiten und Termine. Für den IRB und die EFK ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Koordination der Umsetzung des bundesinternen E-Government auf Stufe Departemente durch die Geschäftsverantwortlichen wahrgenommen wird.

Die EFK dankt allen Mitarbeitenden für die Unterstützung bei dieser Querschnittsprüfung.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) hat an ihrer 1. ordentlichen Sitzung vom 11. Januar 2008 von diesem Bericht Kenntnis genommen und unterstützte die EFK in ihren Bestrebungen mit einem entsprechenden Brief, der an den Gesamtbundesrat gerichtet wurde.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

ANHÄNGE

- 1 Vision und Potenzial einer GEVER-Lösung in der öffentlichen Verwaltung
- 2 Chronologie der diversen GEVER-Initiativen der BVerw
- 3 GEVER-Landschaft Bund
- 4 GEVER-Schnittstelle Bund (GSB -I019)

¹⁷ Bundesratsbeschluss vom 21. Dezember 2006. Die konkretisierten Vorschläge des EDI für einen entsprechenden Aktionsplan (Ämterkonsultation ab dem 30. April 2007) sollen bis zum 30. Juni 2007 dem Bundesrat vorgelegt werden.



1. Vision und Potenzial einer GEVER-Lösung in der öffentlichen Verwaltung

„E-Government befindet sich in einem dynamischen und wechselhaften Umfeld. Im Gegensatz zu anderen Entwicklungstendenzen der Verwaltungsmodernisierung wird E-Government insbesondere durch neue Potenziale getrieben. Aus diesem Grund treten immer wieder andere Aspekte in den Vordergrund und je nach Standpunkt des Betrachters variieren der Fokus und die Bedeutung.“
 Dieses Zitat und die folgenden Punkte in diesem Kapitel stammen aus einem Beitrag der Bundeskanzlei¹⁸ zu dem Werkstattbericht der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW und der Website GEVER Net Bund.

Der EFK liefern die nachstehenden Überlegungen **visionäre** Anhaltspunkte, zeigen das **Potenzial** im Bereich E-Government auf und stellen dieses auf **verständliche** Art und Weise dar. Die Auswahl erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, um die E-Government-Realität in der Schweiz komplett abzubilden.

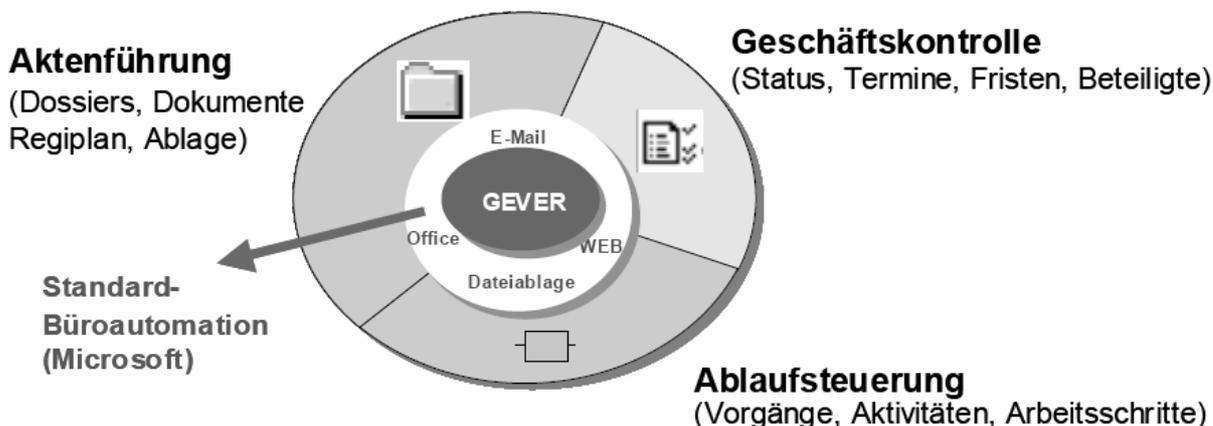


Abbildung stammt aus dem Dokument S001 - GEVER-Strategie 2004 vom 28. Juni 2004:
 GEVER-Anwendungen umfassen und integrieren die Funktionen Aktenführung, Document Management, Geschäftsmanagement und Prozessführung unter einer einheitlichen Benutzeroberfläche. Zentral ist auch die hohe Integration mit den Office-Werkzeugen.

¹⁸ Autoren: Alois Balmer, Leiter KAV und PL GEVER ÜDP, Bundeskanzlei; Thomas Reitze, Verantwortlicher E-Government, PWC Bern; siehe auch folgenden Link:

http://www.sgvw.ch/schwerpunkt/archiv/d/dossier7_gever_schnittstelle_bund.php

1.1 Zwei Trends der Verwaltungsmodernisierung

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen und die Entwicklung der Informatiktechnologie können nicht mehr getrennt voneinander betrachtet werden. Sie stehen in einer engen Wechselwirkung zueinander, in der sie sich gegenseitig beeinflussen. Neue technische Möglichkeiten und Entwicklungen lösen Anpassungen in den Geschäftsprozessen aus; neue Anforderungen an die Verwaltungstätigkeit beeinflussen die Entwicklung der Einsatzmöglichkeiten von neuen Technologien.

Zwei zentrale Trends innerhalb dieser Wechselwirkung sollen in diesem Kapitel genauer behandelt werden; nämlich die steigenden Anforderungen an die elektronische Verwaltung von Geschäftsinformationen und Unterlagen sowie der steigende Kooperationsbedarf zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen.

1.1.1 Trend 1: Geschäftsverwaltung (GEVER)

Der grösste Teil der Geschäftsunterlagen liegt heute in elektronischer Form vor. Das stellt neue Anforderungen an eine professionelle Verwaltung dieser Unterlagen. Die herkömmlichen Instrumente reichen dazu nicht aus. Es braucht integrierte Lösungen, welche die Geschäftskontrolle mit der Aktenführung und der Prozess- bzw. Ablaufsteuerung verbinden. Ziel ist die Einführung elektronischer Dossiers, welche neben allen relevanten elektronischen Unterlagen (E-Mails, Office-Dokumente, Illustrationen, weitere Daten etc.) auch die wichtigsten Informationen zum Geschäftsprozess (Aufträge, Verantwortlichkeiten, Termine, etc.) enthalten. Unter dem Titel GEVER (GeschäftsVERwaltung) werden in der Bundesverwaltung entsprechende Lösungen entwickelt. In verschiedenen Bundesämtern sind Systeme im Einsatz und in weiteren werden derzeit Systeme eingeführt. Auch kantonale und kommunale Verwaltungen befassen sich zunehmend mit der Einführung von GEVER-Lösungen. Zum Beispiel im Kanton Thurgau wurde per Ostern 2006 das GEVER-Standardprodukt Fabasoft eGov-Suite CH in einem Big-Bang-Einführungsprojekt erfolgreich eingeführt.

1.1.2 Trend 2: Verwaltungskooperation

Drei Faktoren sind verantwortlich für den steigenden Kooperationsbedarf der öffentlichen Verwaltungen:

Komplexität der Geschäftsprozesse

Viele Geschäfte können heute nur noch interdisziplinär erfolgreich bearbeitet und weder fachlich noch geografisch nur einer Stelle zugeordnet werden. Es kommt hinzu, dass die Menge und die Vergänglichkeit des benötigten Fachwissens laufend zunehmen. Spezialisierungen und vermehrter Wissensaustausch sind unumgänglich. Viele Verwaltungsgeschäfte wie z.B. der Gesetzgebungsprozess sind seit jeher verwaltungsübergreifend organisiert.

Spardruck

Ein markanter Spardruck wird die öffentlichen Verwaltungen noch einige Jahre prägen und einen steten Rationalisierungsdruck erwirken. Die Verantwortlichen suchen deshalb laufend nach Möglichkeiten, Kosten einzusparen und zugleich die Leistungserbringung ohne grössere Abstriche beizubehalten. Ein wichtiger Lösungsansatz besteht in der vermehrten Spezialisierung und

damit einer Teilung von Aufgaben und Infrastruktur. Damit ist eine intensivere Zusammenarbeit via Fachabteilungen verbunden.

Soziodemografische Entwicklung

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen arbeiten und denken heute in einem überregionalen oder gar internationalen Umfeld. Sie haben wenig Verständnis dafür, wenn sie ihr Anliegen nicht durch einen einzigen Verwaltungskontakt, sondern durch verschiedene Verwaltungsstellen bei Gemeinde, Kanton und Bund erledigen müssen. Vielmehr erwarten sie, dass sich diese besser aufeinander abstimmen.

1.2 Neue Dimension der Zusammenarbeit

Aus diesen beiden Trends ergeben sich neue Anforderungen an die Geschäftsverwaltungen und an die Interoperabilität der entsprechenden Systeme. Im Wesentlichen geht es darum, dass Geschäfte und die dazugehörigen elektronischen Dossiers zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen ausgetauscht und weiterbearbeitet werden können. Dadurch eröffnet sich den Verwaltungen eine neue Dimension an Zusammenarbeit und ein Potenzial an Effizienzsteigerung und Verbesserung der Dienstleistungsqualität.

Im stark ausgeprägten Schweizer Föderalismus stellt die Realisierung dieser Anforderungen eine grosse Herausforderung dar. **Diese liegt dabei primär nicht in technologischen, sondern in organisatorischen Fragestellungen.**

Im Bereich Organisation werden ein gemeinsames Verständnis von der elektronischen Zusammenarbeit gebildet und die entsprechenden Grundprinzipien festgelegt. Auf der technischen Ebene geht es darum, die korrekte und zuverlässige Übermittlung der Daten sicherzustellen. Nur wenn beide Seiten bei der Bildung ihrer elektronischen Dossiers gewisse Regeln berücksichtigen, können diese von einem System in das andere übernommen werden.



Chronologie der diversen GEVER-Initiativen der Bundesverwaltung

Seitens des Informatikstrategieorgans Bund (ISB) und des Informatikrats Bund (IRB) gab es verschiedene Vorgaben für die Einführung von GEVER. Einige Etappen davon sind hier kurz erläutert:

1995: Technische Weisung TW 12 bezüglich Koordination und Standardisierung von Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER)

1999: Genehmigung GEVER-Strategie 1999

2002: Beschaffung der *Fabasoft* E-Gov-Suite CH im offenen Verfahren

2002: Der Vorschlag von *PLATON*, eines Programms für eine zentral finanzierte GEVER-Einführung wird nach dem Scheitern der Verhandlungen Unisys, dem Schweizer-Lieferanten von *Fabasoft*, aus finanziellen Gründen abgelehnt

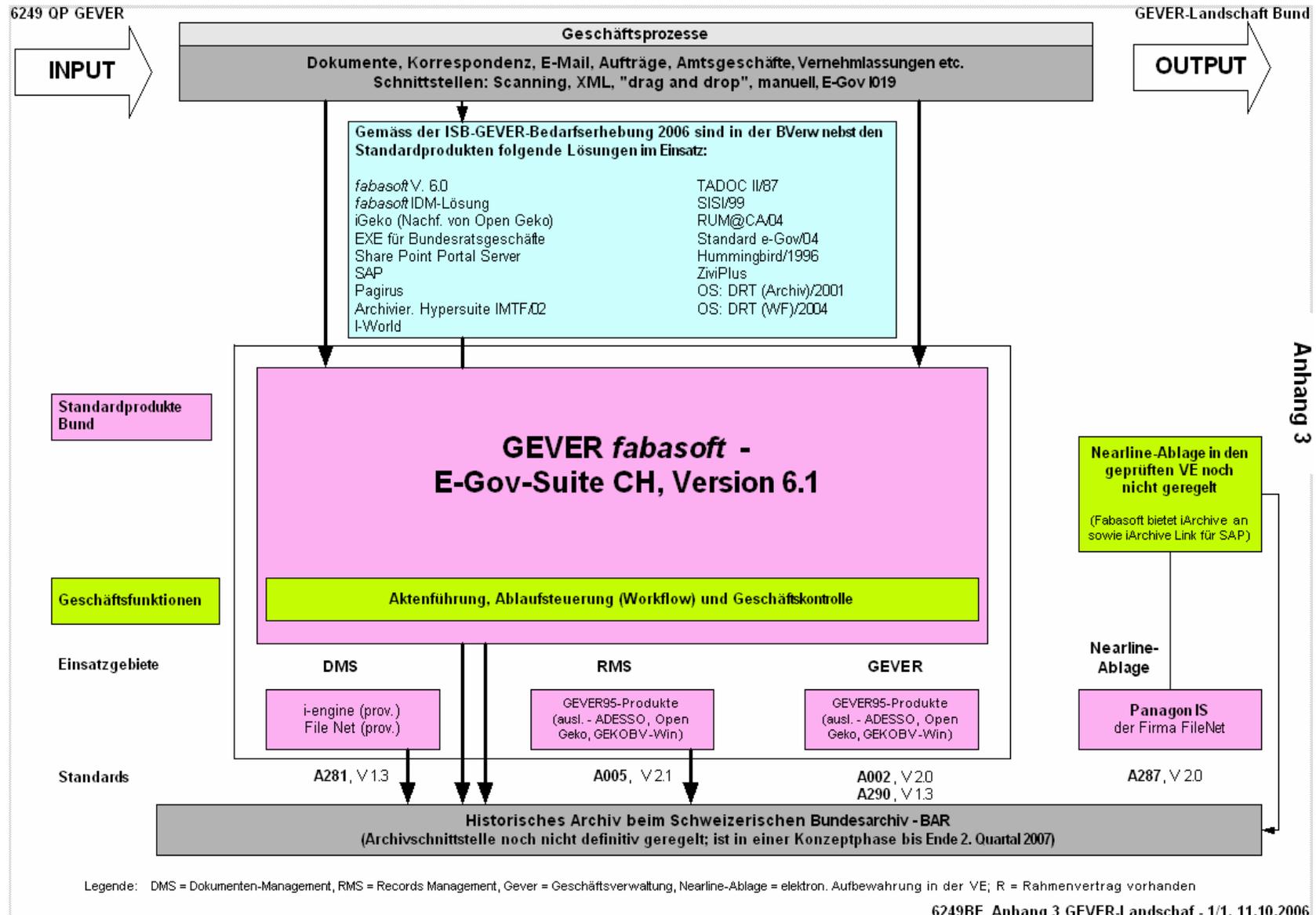
2003: DMS wird zum Standardeinsatzgebiet und *Fabasoft* zum Standardprodukt für die Geschäftsverwaltung

2004: Genehmigung der GEVER-Strategie 2004: Eine Harmonisierung der verschiedenen *Fabasoft* Ausprägungen wird angestrebt, zusätzlich entschied sich der IRB für eine Mehrproduktstrategie

2005: Im Februar verfasst *PriceWaterhouseCoopers* (PWC) einen Bericht „Standardisierung GEVER-*Fabasoft*“ für das ISB

Die EFK stellt fest, dass es nach den individuellen Initiativen in verschiedenen Ämtern und Departementen mit verschiedenen Produkten ab 1999 mehrere GEVER-Ansätze gab, um eine konsequente Strategie auf Bundesebene einzuführen. Nach der Definition einer GEVER-Strategie 1999 mit der Auswahl eines einzigen Produktes wurde nach einer WTO-Ausschreibung das Produkt *Fabasoft* ausgewählt. Im Jahr 2002 wurde der Vorschlag eines Programms für eine zentral finanzierte GEVER-Einführung (*PLATON*) auf der Basis von *Fabasoft* aus finanziellen Gründen abgelehnt.

2004 einigten sich vier Departemente mit einer **Letter of Intent**, die Einführung von GEVER zwischen den Departementen zu koordinieren. Heute jedoch arbeitet jedes Departement, oft auch jedes Amt, für sich.



Anhang 3



GEVER Schnittstelle Bund (GSB - I019)

In der BVerw wurde das Projekt „Überdepartementale Prozesse“ (GEVER ÜDP) für die elektronische Abwicklung von Geschäften, an dem mehrere Departemente beteiligt waren, am 28. Februar 2005 durch die Generalsekretärenkonferenz (GSK) gestoppt. Kernstück des Projekts war die GEVER-Schnittstelle Bund (GSB), welche den Austausch von so genannten Transferobjekten zwischen verschiedenen GEVER-Systemen in der Bundesverwaltung hätte ermöglichen sollen. Die dazu notwendigen technischen und organisatorischen Standards sind heute definiert.

Die Basisidee:

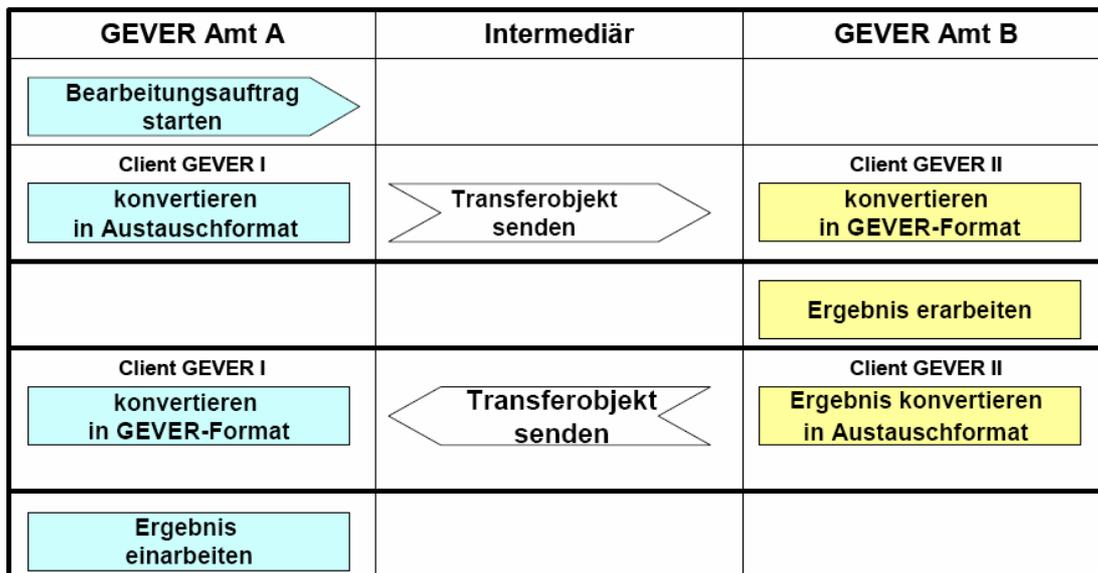
- Für den Austausch wird jeweils ein Transferobjekt gebildet (Datenpaket)
- Zur Steuerung und Überwachung wird eine Standardsprache verwendet (technisch und organisatorisch)
- Die Dokumentinhalte bleiben unberührt

Die wichtigsten Merkmale der GSB - I019 sind:

- Die Schnittstelle normiert nur die Anschlusssteile.
- Die beteiligten GEVER-Systeme sind in ihrer Funktionsweise nicht berührt und folgen ihren freien technischen und organisatorischen Entwicklungen.
- Es ist dem jeweiligen GEVER-System-Lieferanten überlassen, wie er die Schnittstelle implementiert. Er muss die normierten Merkmale, Inhalte und Metadaten (Kontextinformationen) generieren und interpretieren können.
- Das Schnittstellenformat ist in *XML*¹⁹. Die Semantik und die Ausprägungen der Felder sind in den Bundesstandards festgehalten.
- Jede GEVER-Anwendung muss die Übersetzungstabellen zum Standard individuell anpassen.
- Jedes System, welches die Schnittstelle nutzt, übersetzt die eigenen Metadaten der abgehenden Informationen in die Standardsprache. Dasselbe gilt beim Import und der Integration von Geschäftseingängen, welche die Standardschnittstelle nutzen.

¹⁹ Extensible Markup Language: web-basierende Metasprache für den strukturellen Beschrieb von Informationen

Der Transferprozess mit der GSB - I019 kann schematisch wie folgt dargestellt werden:



Durch das Einführen einer direkten Kommunikation zwischen GEVER-Systemen entstehen neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit über die Grenzen der Ämter und Departemente hinweg. Diese Arbeitsweise ist rationell und erwünscht. Durch die Einführung der E-Mail wurden bis anhin klare organisatorische Regeln aufgeweicht oder gar unterlaufen. Mit dem Zusammenschluss von GEVER-Systemen werden die Zuweisungen und Bearbeitung von Geschäftseingängen einfacher, effizienter und nachvollziehbar. Die erforderlichen organisatorischen Massnahmen sind Gegenstand der unmittelbaren nächsten Projektarbeiten.

Mit der GSB - I019 arbeitet die Bundesverwaltung derzeit an einer Lösung, deren Einsatzmöglichkeiten sehr weitreichend sind. Sie kann einen wichtigen Beitrag zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden leisten und schlussendlich einen wichtigen Entwicklungsschritt im System E-Government Schweiz initiieren.

Die technischen Spezifikationen²⁰ für den Austausch von sogenannten Transferobjekten zwischen verschiedenen GEVER-Systemen der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz sind auf der Web-Site von „eCH eGovernment Standards“ definiert.

²⁰ XML-Schnittstelle:

http://www.ech.ch/index.php?option=com_docman&task=view_category&Itemid=181&subcat=161&catid=7&limitstart=0&limit=20