



Prüfung im Bereich ASA 2011

Bundesamt für Landwirtschaft

10. Juni 2013

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem Programm ASA 2011 wurde durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) das Portal *Agate* und erste Anwendungen zur Vereinfachung der administrativen Abläufe und Kontrollen im Bereich Agrar- und Veterinärwesen umgesetzt und in Betrieb Anfang 2011 genommen. Später wurden weitere Projekte zur Integration von Fachanwendungen in das Programm ASA 2011 integriert. Das Programm sah die Einbindung von potentiell 20 Anwendungen vor, von denen bisher etwa 10 realisiert wurden. Im Frühling 2012 beschloss das BLW, die Programmstruktur zu beenden und die weiteren Vorhaben in Form von Einzelprojekten umzusetzen.

Das Portal *Agate* und die darüber integrierten Anwendungen sind nicht ausschliesslich eine Angelegenheit des BLW sondern beteiligen verschiedenste Interessengruppen aus Ämtern und den Kantonen. Mit dem Betrieb und der Weiterentwicklung von *Agate* beschäftigen sich wiederum auch innerhalb des BLW diverse Gruppen und Gremien, zum Beispiel auch die Geschäftsstelle ASA, die als Anlaufstelle für die Einbindung weiterer Anwendungen über das Portal *Agate* dient. Sie ist verantwortlich für die weitere Entwicklung des Portals, koordiniert alle diesbezüglichen Anfragen und koordiniert die entsprechenden Projekte.

Die EFK empfiehlt dem BLW, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten und vor allem das Zusammenspiel der diversen Gremien (z. B. dem AV Board und das Informatikgremium) zu definieren, damit die strategischen und operativen Fragen rund um das Portal *Agate* zielgerichtet geklärt werden können. Dabei ist auch zu überlegen, ob ein übergeordnetes Steuerungsgremium mit Teilnehmern des Bundesamts für Veterinärwesen und der Kantone geschaffen werden sollte. Dieses sollte die Strategie der Entwicklung von ASA vorgeben und für die grossen Vorhaben die Entscheidungen treffen. Die operativen Umsetzungen sind die Aufgabe der Geschäftsstelle ASA. Ziel muss jedoch sein, die Anzahl der beteiligten Parteien bzw. Gremien möglichst klein zu halten und das Zusammenspiel so einfach wie möglich zu gestalten.

Zur Vereinfachung der Abläufe und Zuständigkeiten empfiehlt die EFK, alle Informatik-Aufgaben des BLW im Zusammenhang mit dem Portal im Fachbereich Informatikführung zu konzentrieren. Die Supportstrukturen des Portals *Agate* und der darüber erschlossenen Anwendungen sind auch zwei Jahre nach Betriebsaufnahme noch nicht ausgereift. Aus Sicht der EFK müssen die Verantwortlichkeiten, die Eskalationsverfahren und die Kommunikationswege klar definiert und implementiert werden. Der 1st Level Support muss zudem während der effektiven Nutzungszeiten sichergestellt sein. Die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten muss geklärt werden, damit keine Supportlücken oder unnötige Wartezeiten entstehen. Ähnlich stellt sich die Situation beim Änderungswesen (Change Management) dar, auch dort sind die Abläufe und die übergreifende Organisation noch zu überarbeiten und vor allem in der praktischen Umsetzung zu verbessern.

Das Portal bietet nur eine sichere Kommunikation an. Die Datenqualität wird durch die Anwendungen bestimmt. Das BLW und das ISCeco als Betreiberin der Portal-Infrastrukturen hat im Jahre 2012 die IT-Sicherheit durch das BIT testen lassen. Die EFK empfiehlt, dies regelmässig zu tun.

Das BIT betreibt die Rechenzentrumsdienste an zwei Standorten. Dies bietet eine technische Ausfallsicherheit. Allerdings wurden bisher für das Portal *Agate* und deren integrierten Anwendungen weder eine Katastrophenvorsorge (KAVOR), noch ein Business Continuity Management (BCM) definiert und umgesetzt. Die EFK empfiehlt dies, vor allem im Hinblick auf die hohen Verfügbarkeitsanforderungen anzugehen.

Die Finanzierung im Zusammenhang mit ASA 2011 ist bis zum Finanzplanjahr 2016 sichergestellt. Finanzielle Anpassungen wurden in der Direktion BLW vom März 2012 besprochen und gutgeheissen. Ab 2017 ist die Finanzierung nicht mehr sichergestellt. Zurzeit werden Varianten geprüft, wie möglichen Finanzierungsquellen ab dem Jahr 2017 möglich sind. Es wurden Überlegungen gemacht, welche möglichen Leistungen beispielsweise mit den Kantonen weiterentwickelt und finanziert werden können.

Bezüglich der Budgetierung hat die EFK festgestellt, dass im Bereich ASA2011 die eingereichten Budgetbedürfnisse plausibilisiert und die strategischen Ziele des Amtes oder exogene Bedürfnisse wie beispielsweise von Kantonen bei der Planung mitberücksichtigt werden. Dieser Prozess ist institutionalisiert. Die Budgetzahlen werden allerdings in unterschiedlicher Aktualität in SAP und auf einem Excel Sheet geführt. Die EFK empfiehlt dem BLW, die derzeitige unterschiedliche Abbildung der Zahlen zu bereinigen. Ziel ist, nur eine Datensammlung zu halten, die dann aber zuverlässig und aktuell geführt werden muss und den diversen Anwendergruppen zur Verfügung steht.

Die Bewirtschaftung der Kredite (z. B. die Gründe für Budgetüberschreitungen) ist nicht in jedem Falle nachvollziehbar. Des Weiteren empfiehlt die EFK, ein Inventar für nicht zu aktivierende immaterielle Anlagen, gemäss dem Handbuch für Haushalts- und Rechnungsführung der Bundesverwaltung (Ziffer 5.2.4.4) zu erstellen.

Der Fachbereich Informatikführung erfasst und überwacht die Projekte und Budgets der Projekte des BLW. Dabei ist in dessen finanziellen Prozessen kein formalisiertes internes Kontrollsystem vorhanden. Weder sind die Prozesse aufgenommen noch besteht eine Risikoanalyse. Einige Kontrollen finden aussagegemäss statt, deren Kontrollnachweise sind jedoch nicht explizit dokumentiert. Die EFK empfiehlt dem BLW daher, die finanziellen Prozesse, deren Risikobeurteilungen sowie den daraus resultierenden Kontrollmassnahmen des Fachbereichs Informatikführung in die bestehenden IKS-Unterlagen zu integrieren. Dabei ist bei der Umsetzung auf die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Kontrollen Wert zu legen.

Die EFK hat den Stand vom November 2012 der Empfehlungen der letzten EFK Prüfung (2009) verifiziert. Die meisten Empfehlungen wurden umgesetzt, allerdings sind noch zwei Empfehlungen der Priorität 1 offen. Beide betreffen die Zentralisierung von Kernprozessen der IT beim Fachbereich Informatikführung.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Prüfungsziel und -fragen	6
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	6
2	Das Programm ASA 2011	7
2.1	«ASA 2011» als ein Programm für die Schweiz	7
2.2	Kurzer Rückblick auf das Programm ASA 2011	7
2.3	Die Performance und der Support von ASA 2011 im operativen Betrieb müssen noch verbessert werden	8
2.4	Das Zusammenspiel der diversen Interessensgruppen ist noch nicht abgestimmt	9
2.5	Anbindung weiterer Fachanwendungen an das Portal wird über die Geschäftsstelle ASA koordiniert	10
3	Das Portal Agate	11
3.1	Das Portal ermöglicht verschiedene Einbindungsarten von Anwendungen	11
3.2	Das Portal nutzt in der Bundesverwaltung verbreitete Technologien, einheitliche Standards fehlen jedoch	12
3.3	Der Support für das Portal ist nicht ausreichend strukturiert	13
3.4	Die Datenintegrität wird durch die Anwendungen sichergestellt	14
3.5	Die rasche Wiederherstellung des IT-Portals ist nicht sichergestellt	14
3.6	Die dynamische Entwicklung der Web-Services erschwert eine andauernde Kompatibilität	15
3.7	Das Change- und Release-Management ist noch nicht ausgereift	15
3.8	Die SLA regeln wichtige Dienstleistungen des Portals	16
3.9	Es müssen immer wieder Probleme eskaliert werden	17
4	Kosten und Finanzierbarkeit	17
4.1	Die Abbildung der Budgets im SAP ist wenig aussagekräftig	17
4.2	Die Rechnungskontrolle erfolgt gut organisiert	18
4.3	Die Bewirtschaftung der Kredite ist nicht immer nachvollziehbar	19
4.4	Das formalisierte IKS im Fachbereich Informatikführung ist lückenhaft	19
4.5	Die Finanzierung ab 2017 ist offen	20
4.6	Die Geschäftsbeziehung zu der Firma Identitas AG wirft wirtschaftliche und juristische Fragen auf	21
5	Pendenzen	21
6	Schlussbesprechung	23

Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK	25
Anhang 3: Anwendungen der Fachapplikationen, die über das Portal angebunden sind	27

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das im Programm ASA 2011 geschaffene Portal *Agate* des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) ist seit Anfang 2011 in Betrieb. Die Bezeichnung „Programm“ ist dabei eher als offener Sammelbegriff zu verstehen; ein zu Beginn an klar definiertes zugehöriges Projektportfolio gab es nicht. Dieses Sammelgefäss „Programm“ wurde formell abgeschlossen. Allerdings sind noch nicht alle Projekte abgeschlossen und laufen weiter. Da *Agate* zum Portal für möglichst alle Kontakte der Bauern mit den Behörden werden soll, sind dessen Qualität und die langfristige Finanzierbarkeit von zentraler Bedeutung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war zu beurteilen, ob die notwendigen Massnahmen getroffen worden sind, um den Betrieb von ASA 2011 (Portal *Agate*) zu gewähren und die Datenintegrität sicher zu stellen.

Dies beinhaltete die folgenden Fragestellungen:

- 1) Wurde die Umsetzung vom Programm zum Betrieb erfolgreich geschaffen?
- 2) Wie kritisch sind die noch laufenden Projekte und wird ihre Integration in die heutige Betriebsumgebung geplant und sichergestellt?
- 3) Sind der Sicherheit und der Integrität der Daten genügend Rechnung getragen worden?
- 4) Ist das Change Management angemessen geregelt?
- 5) Regeln die SLA die wichtigsten Elemente, um die notwendige Verfügbarkeit der Anwendungen durch das ASA-Portal zu gewähren? Werden die vereinbarten Leistungen entsprechend gemessen und verrechnet?
- 6) Wurden verschiedenen Szenarien untersucht, um die Finanzierbarkeit des Betriebs zu erlauben?
- 7) Wurden die Massnahmen der Revision vom 2009 getroffen und umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Daniel Zoss, Stefan Wagner und Peter Bürki, Revisionsleiter, in den Monaten Dezember 2012 bis Februar 2013 durchgeführt. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf verschiedene Interviews, dem Studium von Dokumenten und der Analyse der Finanzdaten im SAP.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Das Revisionsteam erhielt die notwendigen Auskünfte und Dokumente und hatte uneingeschränkten Zugriff auf alle prüfungsrelevanten Informationen.

2 Das Programm ASA 2011

2.1 «ASA 2011» als ein Programm für die Schweiz

Das Zitat aus dem Portal *Agate* (www.agate.ch) beschreibt den Zweck des Programms ASA 2011 (Agrarsektoradministration):

„Landwirtinnen und Landwirte, Behörden und weitere Anwender in der Schweiz sind darauf angewiesen, dass sie sich in verschiedenste land- und veterinärwirtschaftliche EDV-Systeme einloggen, um die Angaben über die Betriebe einzugeben und auszuwerten. Damit sich das ändert und sich der Anwender beispielsweise nur noch einmal anmelden muss bzw. jederzeit Zugang zu den eigenen Datensätzen hat, baut der Bund zusammen mit den Kantonen und der Privatwirtschaft ein nationales Agrarinformationssystem auf.

Das vorgesehene Informationssystem verbindet dabei bestehende kantonale Systeme der Agrarsektorverwaltung mit weiteren Systemen. Speziell für die Landwirtinnen und Landwirte als die besonders betroffenen Akteure wird ein zeitgemässes System zur Verfügung gestellt, welches erlaubt, die künftigen Anforderungen mit einem vertretbaren Aufwand zu meistern. ...

Mit dem Programm «ASA 2011» wird die Zusammenarbeit der Kantone und des Bundes organisatorisch und IT-mässig unterstützt. Im Vordergrund steht dabei die Reduktion des administrativen und finanziellen Aufwandes. Das Programm soll schliesslich zu einer Vereinheitlichung in der Systemlandschaft führen und die Einbindung der Bedürfnisse der Primärproduktion ermöglichen.“

2.2 Kurzer Rückblick auf das Programm ASA 2011

Mit dem Programm ASA 2011 wurde durch das BLW das Portal *Agate* und erste Anwendungen zur Vereinfachung der administrativen Abläufe und Kontrollen im Bereich Agrar- und Veterinärwesen umgesetzt und in Betrieb genommen.

Schon im Jahre 2004 gab es erste Vorhaben innerhalb des BLW in diese Richtung. Die Motion Darbellay, welche die administrative Entlastung der landwirtschaftlichen Betriebe verlangte, wurde im Jahre 2006 überwiesen. Damit war die Basis gegeben, den Vollzug der Agrarpolitik mit neuen Informatiklösungen zu unterstützen. Es sollte ein modernes, ganzheitliches Agrarinformationssystem mit zentraler Datenhaltung beim Bund realisiert werden.

Nach Abschluss der Phase Voranalyse wurde 2008 das Programm ASA 2011 gestartet. Mit dem Projekt Kern ASA wurde ein Portal, als Plattform für den Datenaustausch unter den Systemen aufgebaut. Das Portal und die Schweine- und Pferdedatenbank (TVD) der Firma Identitas AG wurden Anfang Januar 2011 in Betrieb genommen.

Das Portal hat Potenzial für ca. 60 Vorhaben (technisches Potential), von denen konnten bisher 10 realisiert werden. Eine Auswahl der wesentlichen aktuellen Anwendungen in Anlage 3 erlaubt einen Einblick in die Breite der Anwendungsbereiche.

Das Portal *Agate* und die darüber integrierten Anwendungen sind nicht ausschliesslich eine Angelegenheit des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) sondern beteiligen verschiedene Interessengruppen:

- das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET)
- das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS WBF)
- das Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- das Bundesamt für Umwelt (BAFU)
- das Bundesamt für Statistik (BFS)
- Vertreter kantonaler Landwirtschafts- und Veterinärämter sowie deren Systementwickler
- Vertreter des Schweizerischen Bauernverbandes
- Kantonschemiker
- kantonale Informatikämter

Obwohl noch verschiedene Projekte weiterliefen, wurde das Programm ASA 2011 im Jahre 2012 formal per Ende 2011 beendet. Die Anbindung weiterer Anwendungen an das Portal wird in Projekten abgewickelt.

2.3 Die Performance und der Support von ASA 2011 im operativen Betrieb müssen noch verbessert werden

Mit Kern ASA wurde das geplante Portal *Agate* als zentrales Eingangstor für die verschiedenen Benutzer von Veterinär- und Agraranwendungen realisiert und in Betrieb genommen. Bei den ersten integrierten Anwendungen 2011 entstanden Fehler und Performanceprobleme (z. B. Tierverkehrsdatenbank TVD). Die Korrekturen konnten nicht von den Anwendern unbemerkt durchgeführt werden, was zu grossen Imageschäden führte. Wie die Analysen Support-Fälle (Tickets) zeigt, konnte die Situation in den letzten zwei Jahren deutlich verbessert werden. Der Support des Portals ist noch nicht ausreichend aufgebaut und soll nun noch verbessert werden; Details dazu finden sich in Kapitel 3.3.

Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Portals wurde das Projekt *Agate8000* gestartet. Dieses hat zum Ziel, dass 8000 Benutzer gleichzeitig über das Portal arbeiten können ohne Beeinträchtigung der Antwortzeiten.

Damit die Benutzer bei hoher Belastung des Portals schon bei der Anmeldung gewarnt werden können, empfahl die EFK bei den Interviews ein Ampelsystem (wie bei den Staumeldungen oder den geschlossenen Skipisten und -liften) zu implementieren. Dies wurde sehr positiv aufgenommen und umgehend realisiert.

Mit der Inbetriebnahme des Portals *Agate* wurden die Organisation und die Verantwortlichkeiten im BLW und diejenigen der Leistungserbringer geklärt.

Innerhalb des BLW:

- Die *Anwendungsverantwortung (AV)* für fachliche und technische Aspekte des Portals *Agate* liegt beim Fachbereich Agrarinformationssystem (AIS) des BLW.

- Die *Geschäftsstelle ASA* wurde als Schnittstelle und für die Koordination weiterer zu integrierender Anwendungen geschaffen. Sie ist auch beim Fachbereich Agrarinformationssystem (AIS) des BLW angesiedelt. Es ist das Entscheidungsgremium für Änderungen.
- Der *Fachbereich Informatikführung* des BLW ist für alle Belange der Informatik, Integrationsmanagement, Budgetierung der IT-Aufwände und Investitionen, IT-Controlling, Beschaffung und Vertragswesen (SLA), Change Management, Qualitätssicherung, IT-Sicherheit und IT-Projektleitungen verantwortlich. Er befindet sich derzeit in der Neuausrichtung nach der IKT Strategie BLW 2012 bis 2015 (V 1.4 vom 20.02.2012).
- Das *CAB (Change Advisory Board)* macht Empfehlungen für Änderungen in technischer Hinsicht an die Geschäftsstelle ASA.
- Das *Informatikgremium (IFG)* ist für die Entscheidungen in Bezug auf die Informatik des BLW zuständig.
- Verantwortlich für die Anwendungen sind die Anwendungsverantwortlichen des Bundes und der Kantone. Sie sind zuständig für die Umsetzung der Anforderungen, die fachlichen Änderungen und die Kommunikation zu den Endbenutzern.

Leistungserbringer:

- Das *ISCeco* betreibt das Portal mit dem IAM und einige Anwendungen.
- Das *BIT* betreibt Informatik-Basisdienstleistungen des Rechenzentrums für das ISCeco.
- Die Firma *Identitas AG* betreibt das Help Desk von TVD und von Agate, den Support des IAM (Identity- und Accessmanagement bei Loginproblemen) und ist Entwicklerin sowie Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank (TVD).

Die EFK beurteilt den Übergang vom Programm ASA 2011 in die ordentliche Betriebsphase zwei Jahre nach Inbetriebnahme als vollzogen, mit der Einschränkung, dass der Support und die Leistungsfähigkeit noch Verbesserungspotential haben (siehe auch Empfehlung 4 in Kapitel 3)

2.4 Das Zusammenspiel der diversen Interessensgruppen ist noch nicht abgestimmt

Die Geschäftsstelle ASA besteht aus dem Leiter des Fachbereichs Agrarinformationssystem (AIS) und den fachlichen und technischen Anwendungsverantwortlichen (AV) für das Portal. Sie ist verantwortlich für die weitere Entwicklung des Portals, koordiniert alle diesbezüglichen Anfragen der bereits integrierten oder noch zu integrierenden Anwendungen und koordiniert die entsprechenden Projekte.

Die Geschäftsstelle ASA ist ein wichtiges Angebot des BLW, um den Nutzen und den Auftrag von ASA möglichst gut umzusetzen. Es muss für alle Anbieter, die eine Anwendung über das Portal *Agate* zugänglich machen und die vorhandene, sichere Infrastruktur nutzen wollen, zur zentralen Schnittstelle (SPOC – Single Point Of Contact) werden. Dafür ist sie jedoch für Interessenten der Kantonalen Verwaltungen noch schlecht sichtbar. Die Geschäftsstelle ASA sollte auch über das Portal sichtbar sein.

Es sind viele Partner mit sich teilweise überschneidenden Interessen, Verantwortlichkeiten und Rechtsgrundlagen involviert. Es wird noch deutliche Anstrengungen brauchen, bis innerhalb des BLW, mit den Leistungserbringern und mit den externen Anwendungsanbietern (Kantone, Verbände und Firmen) geeignete, einfache Strukturen und Gremien aufgebaut sind. Dies wird jedoch zunehmend wichtig, da einerseits die täglichen Probleme möglichst einheitlich und schnell gelöst

werden sollten und andererseits alle wichtigen Informationen zeitgerecht zu den Entscheidungsträgern gelangen sollten. Grössere Konflikte werden heute über die Kader der Ämter und Firmen ausgetragen, kleinere innerhalb der operativen Abläufe. Die Geschäftsstelle ASA kann operative Portalfragen koordinieren, als höhere Eskalationsstufe genügt sie nicht.

Das Zusammenspiel mit diversen anderen Gremien ist ebenfalls noch nicht ausreichend abgestimmt: Damit die konkreten Umsetzungen künftiger Anforderungen an das Portal und an ASA unterstützt werden können, muss auch eine strategische Koordination vorgenommen werden können. Dafür müssen die entsprechenden Gremien ausgebaut und deren Kompetenzen klar festgelegt werden. Es stellt sich die Frage, ob das AV Board BLW ein Gremium für alle Bedürfnisträger des Portals ist oder nur für die des BLW. Die Frage stellt sich auch für das IFG, da die Finanzierung voraussichtlich langfristig gemeinsam erfolgen wird und somit ein Entscheidungs- und Führungsgremium notwendig sein wird. Diese Fragen sind noch nicht abschliessend geklärt.

Angesichts der übergeordneten Anforderungen an die Gremien CAB und IFG sind aus Sicht des Portals die Aufgaben und die Zusammensetzung zu überdenken und klar festzulegen. Dabei sollten alle Verantwortungsträger für Veterinär- und landwirtschaftliche Angebote (andere Ämter, Kantone) in die weitere Entwicklung des Portals eingebunden werden. Dabei muss klar zwischen strategischen und operativen Führungsaufgaben unterschieden werden. Es ist zu prüfen, ob neue Gremien geschaffen werden sollten.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und vor allem das Zusammenspiel der jeweiligen Gremien zu definieren, damit die strategischen und operativen Fragen rund um das Portal Agate zielgerichtet geklärt werden können. Ziel muss jedoch sein, die Anzahl der beteiligten Parteien bzw. Gremien möglichst klein zu halten und das Zusammenspiel so einfach wie möglich zu gestalten.

2.5 Anbindung weiterer Fachanwendungen an das Portal wird über die Geschäftsstelle ASA koordiniert

Das Portal ist so konzipiert, dass weitere Anwendungen integriert werden können. Diverse Komponenten wurden auch schon bei andern Portalen verwendet. Einen verbindlichen Bundesstandard gibt es nicht. Das BLW hat die Architektur und die eingesetzten Produkte (z. B. NEVIS für IAM, Enterprise Service Bus) mit dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) besprochen.

Die Koordination neuer Projekte erfolgt über die Geschäftsstelle ASA. Es ist das Ziel der Integration von Anwendungen über das Portal, dass die Elemente des Zugangsschutzes (z. B. Identity Management, Autorisierung, Single Sign On) genutzt werden und keine direkten Zugänge zu den Anwendungen ohne das Portal mehr möglich sind (ev. ausser Administratoren). Es sollten möglichst alle Anwendungen über das Portal erschlossen werden, die von einem breiten Publikum gebraucht werden. Die Integration der Anwendungen wird durch die Geschäftsstelle ASA, die Informatik des BLW und die vorhandenen internen Gremien umgesetzt. Die interne Abwicklung der Integrationsprojekte erfolgt nach dem Bundesstandard HERMES. Die Modalitäten für die Integration von Anwendungen anderer Bundesämter und der Kantone müssen jeweils in Bezug auf die Finanzierung, die laufenden Kosten und die Technik genau geklärt werden. Ebenso ist es schwierig, die gegenseitigen Auswirkungen (Impact) von Anwendungen, Releases und Changes auf das

gesamte System und die Sicherheit zu ermitteln. Diese Aufgaben müssen sorgfältig abgeklärt und ausgeführt werden, was mit einem beachtlichen Aufwand verbunden ist. Die Fachbereiche Informatikführung und Agrarinformationssystem des BLW beurteilen die derzeitige personelle Ressourcen als nicht ausreichend, um diese Aufgaben zu erfüllen. Die EFK teilt diese Beurteilung.

Die Umsetzungen von weiteren Projekten stellen im BLW eine grosse Herausforderung dar. Die EFK ist der Überzeugung, dass eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Integration von weiteren Anwendungen die gute Zusammenarbeit der Fachbereiche Informatikführung und Agrarinformationssysteme (AIS) ist. Gemeinsam können die fachlichen und Portal-technischen Fragen richtig gelöst werden. Nach Ansicht der EFK muss der Fachbereich Informatikführung die Führung der IT-Belange innerhalb des BLW übernehmen (Projektleitung, Einkauf, Ausschreibungen, Aufträge, Verträge, Projektcontrolling, Sicherheit, Test). Die Geschäftsstelle ASA muss die Kundenanforderungen auf die fachliche und rechtliche Korrektheit prüfen und die Kunden über die Lösungsmöglichkeiten und die Grenzen des Portals beraten. Die Planbarkeit der Projekte hängt nicht nur vom BLW ab, sondern auch von den Kunden und den Leistungserbringern. Trotz dieser Abstimmungshürden konnten bisher die Integrationsprojekte umgesetzt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLW, zur Vereinfachung der Abläufe und Zuständigkeiten alle Informatik-Aufgaben des BLW im Zusammenhang mit dem Portal (inklusive Release- und Änderungsmanagement) im Fachbereich Informatikführung zu konzentrieren.

3 Das Portal Agate

3.1 Das Portal ermöglicht verschiedene Einbindungsarten von Anwendungen

Das Portal ermöglicht einerseits die Integration von Anwendungen über dienstorientierte Architekturelemente (SOA) wie einem Enterprise Service Bus oder andererseits die Umleitung der Benutzer (Verlinkung) an bestehende Anwendungen. In beiden Fällen funktioniert der Benutzerzugang ähnlich.

Die Verbindung der Benutzer zum Portal *Agate* erfolgt über das Internet. Dabei wird eine verschlüsselte Verbindung aufgebaut. Das Portal funktioniert grundsätzlich wie eine „Loge“. Der Benutzer identifiziert sich, sagt wohin er will und wird nach der Überprüfung der Identität und der Berechtigung weitergewiesen. Mit dem Login auf *Agate* erhalten die Benutzer nicht automatisch Zugriff auf alle Systeme. Teilweise sind zusätzliche Anmeldungen an den Fachanwendungen notwendig. Die Anwendungen, die über das Portal *Agate* zugänglich gemacht werden, stellen verschieden hohe Sicherheitsanforderungen an das Identitätsmanagement. Folgende Stufen werden angewendet:

- Keine Anmeldung – Es ist nur das Portal mit allgemeinen Informationen sichtbar. Es gibt keinen Zugriff auf die Anwendungen.
- Benutzername (Agate-ID) und Passwort – Standard Anmeldung für die meisten bisher integrierten Anwendungen

- Benutzername (Agate-ID) und Passwort am Portal und Benutzername und Passwort auf der Anwendung (Ausnahme)
- Benutzername, Passwort und Zertifikat mit Einmalschlüssel über SMS (Software-Token) – höhere Sicherheit (ist im Aufbau)
- Benutzername, Passwort und Zertifikat mit Hardware-Token (Admin-PKI, Suisse-ID,....) – Höchste Sicherheit

Grundsätzlich obliegt es den Verantwortlichen einer Anwendung den Grad der Sicherheit für die Benutzeranmeldung an den Fachapplikationen zu bestimmen.

Benutzer können sich selber registrieren, um *Agate*-Zugangsdaten zu erhalten. Dabei werden die Antragsteller über AGIS (Agrarinformationssystem) verifiziert. Wenn die Benutzer jedoch in einem der Teilnehmersysteme spezifische Rechte benötigen, müssen diese allenfalls mit einem Formular speziell beantragt werden. Die notwendigen Informationen können die Interessenten auf dem Portal unter FAQ (häufig gestellte Fragen) finden.

Das Portal *Agate* und die Anwendungen sollten nach dem Corporate Design (CD) Bund aufgebaut werden. Da die Kantone jedoch über ein eigenes CD verfügen, entspricht das Portal selber dem CD-Bund, bei den Anwendungen ist es unterschiedlich.

3.2 Das Portal nutzt in der Bundesverwaltung verbreitete Technologien, einheitliche Standards fehlen jedoch

Folgende Zertifikate können auf dem Portal benutzt werden:

- suisseID (quovadis und Die Post) <http://www.suisseid.ch>
- adminPKI [http:// www.bit.admin.ch/adminpki](http://www.bit.admin.ch/adminpki)
- lissign (Zertifikat von Lichtenstein) [http:// www.lissign.llv.li](http://www.lissign.llv.li)

Eine 2-Faktor Authentisierung mit einem Hardware-Token ist eine zwar sehr sichere, jedoch auch eine teure Lösung. Da der Preis für die Bauern recht hoch ist, diese jedoch nach Gesetz ihre Mutationen über das Portal abwickeln müssen, sucht das BLW eine kostengünstige Lösung, beispielsweise mit einem SMS.

Die IAM-Services (Identity- und Access-Management-Dienste) werden mit NEVIS abgewickelt. NEVIS ist ein Produkt der Firma AdNovum und wird in der Bundesverwaltung schon mehrfach eingesetzt, beispielsweise beim SSO-Portal des EJPD. Die NEVIS-Suite ist ein Paket von Sicherheitsdiensten mit Funktionen in den Bereichen Identity Management (IDM), Authentisierung und Autorisierung. Das Portal und NEVIS werden durch das ISCeco betrieben. Der 1st-Level-Support des IAM ist bei der Identitas AG angesiedelt.

Im ISB wurde 2012 ein Projekt zur Standardisierung von IAM in der Bundesverwaltung initiiert. Es gibt bisher erst wenige Standards in diesem Gebiet. Dabei sollten aus Sicht der EFK möglichst schnell verbindliche Vorgaben gemacht werden, um einen Wildwuchs von Lösungen in der Bundesverwaltung zu verhindern und möglichst viele Synergien zu gewinnen.

Das Portal hat eine flexible Sicherheits-Infrastruktur, die sich an den im Bund vorhandenen Lösungen und den Bedürfnissen der Teilnehmer orientiert. Da das ISB noch keine umfassenden Standards definiert hat, wurde mit den Services von NEVIS ein Quasistandard gewählt, der sich schon

bei anderen Portalen (z. B. SSO Portal EJPD) bewährt hat. Die angedachte SMS-Lösung für die Bauern wäre kostengünstig und gälte für die betroffenen Anwendungen als ausreichend sicher. Es wurde bisher erst für zwei Anwendungen eine 2-Faktor-Authentisierung gebraucht. Die Sicherheitstechnik des Portals ist flexibel.

3.3 Der Support für das Portal ist nicht ausreichend strukturiert

Der Support der Benutzer des Portals ist komplex. Es sind viele, verschiedene Leistungserbringer in den Support des Portals und der dahinterliegenden Lösungen involviert.

Die Supportstruktur ist wie folgt aufgebaut:

- 1st Level Identitas AG betreibt das Help Desk und figuriert als SPoC
- 2nd Level Fachbereich AIS ist verantwortlich für den fachlichen Support von Portal *Agate* ISCeco ist verantwortlich für den technischen Support (mit BIT als 3rd Level), die Anwendungsverantwortlichen aus Bund und Kantonen sind verantwortlich für den Support der eigenen Anwendungen
- 3rd Level Lieferanten für den Support ihrer Produkte (Beispiel: AdNovum für NEVIS)

Die Wartungsprozesse sind auch im zweiten Jahr nach Aufnahme des Produktivbetriebes noch nicht ausgereift. Damit die Effizienz gesteigert werden kann, werden die Abläufe derzeit überarbeitet. Dies ist sehr anspruchsvoll, da verschiedene Verwaltungseinheiten beim Bund und bei den Kantonen, sowie Firmen koordiniert und in die Supportprozesse integriert werden müssen. Da gibt es viele Fragen zu klären wie:

- Wer eröffnet ein Ticket (Lead)?
- Wer meldet wem die Lösung des Problems (Feedback intern)?
- Gibt es ein Feedback an den Auslöser (Feedback extern)? Durch wen?
- Wer kontrolliert offene Tickets?
- Wie kann ein Problem eskaliert werden?
- Muss der Help Desk vom Bund betrieben werden?

Die Betriebszeiten des Help Desk *Agate* sind werktags von 08:00 bis 16:30 Uhr. Viele Nutzer arbeiteten jedoch ausserhalb dieser Zeiten und auch am Wochenende. Die Erweiterung der Supportzeiten ist mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Die Pikettzeit des Portals wurde ursprünglich von 07:00 bis 18:00 Uhr in den SLA festgelegt und musste auf 7x24 Stunden erweitert werden. Dies hatte Auswirkungen auf die geplanten Kosten, da auch die Pikettzeiten der Leistungserbringer ausgebaut werden mussten.

Die EFK begrüsst, dass das BLW die notwendigen Anstrengungen zur Verbesserung des Supports und der Wartung in die Planung aufgenommen hatte.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLW, den Support des Portals mit allen Leistungserbringern zu überarbeiten. Dabei müssen die Verantwortlichkeiten, die Eskalationsverfahren und die Kommunikationswege klar definiert und implementiert werden. Der 1st Level Support muss während der Zeiten intensiver Nutzung sichergestellt sein. Die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten muss geklärt werden, damit keine Supportlücken oder unnötige Wartezeiten entstehen.

3.4 Die Datenintegrität wird durch die Anwendungen sichergestellt

Die verschlüsselte Kommunikation über das Internet und das Portal wurden nach den heutigen Sicherheitsstandards erstellt. Der Verkehr der Benutzer mit den Anwendungen erfolgt über verschlüsselte Verbindungen (HTTPS). Da das Portal jedoch einzelne Informationen braucht, um seine Funktionen ausführen zu können, wird die Kommunikation mehrfach entschlüsselt und wieder verschlüsselt. Grundsätzlich sind das sichere Prozesse, wobei bei grosser Belastung Wartezeiten entstehen können, die möglicherweise zu Übertragungsabbrüchen einzelner Datenpakete führen können. Diese Pakete werden durch die Sicherheitsmechanismen der Kommunikationsprotokolle (ISO-Layersystem) nochmals übertragen. Diese Mechanik kann die Performance des Portals weiter beeinträchtigen und im schlimmsten Falle zu einem Ausfall führen.

Normalerweise sieht ein Benutzer, ob die von ihm eingegebenen Daten korrekt übernommen wurden (End-to-End-Sicht).

Das Portal selbst verfügt über keine Mechanismen zur Sicherstellung der Datenqualität in den Anwendungen und Datenbanken. Die Verantwortung für diese Funktionalität ist ausschliesslich in den Fachabteilungen (Besitzer der Anwendungen) angesiedelt; die Plattform dient als Drehscheibe ohne Wirkung auf die Datenqualität.

Es gibt verschiedene Datenflüsse zwischen den Fachanwendungen, die über die Portalinfrastruktur abgewickelt werden, beispielsweise aus kantonalen Datenbanken zu AGIS, von AGIS zu TVD oder zu den Portal-Diensten (BZV-Updater). Diese Übertragungen werden durch standardisierte Protokolle abgesichert.

Die Datenhoheit liegt in der Regel bei den Kantonen. Diese sind für eine zuverlässige Speicherung (Safe) und regelmässige Datensicherungen (Backup) ihrer Anwendungen und der Daten verantwortlich. Die Datenspeicherung und -sicherung geschieht in den Anwendungen.

3.5 Die rasche Wiederherstellung des IT-Portals ist nicht sichergestellt

Das Portal wird in eine SSZ (Shared Service Zone) betrieben. Diese wird über Firewalls abgesichert. Da verschiedene potentielle Angreifer auf solche Systeme zugreifen könnten, ist ein aktuelles Patch Management, ein Virenschutz und ein Intrusion Detection System (IDS) für das Portal erforderlich. Diese Sicherungsmassnahmen werden vom ISCeco und vom BIT umgesetzt.

Das BLW und das ISCeco haben daher erfolgreich die Sicherheit der Portal Infrastrukturen im Jahre 2012 durch das BIT testen lassen. Es verfügt über ein qualifiziertes Team für solche Prüfungen. Sicherheitstests sind wichtig, um die Qualität der Massnahmen zu prüfen. Weitere Tests sind bislang nicht geplant.

Der Informatiksicherheitsbeauftragte des BLW (ISBO) hat im Jahr 2010 ein ausführliches Informatiksicherheitsportfolio erstellt, das über vierzig Anwendungen mit dem Geschäftsprozess, den Risiken, den Schnittstellen und verschiedenen weiteren Sicherheitselementen beschreibt. Dieses Dokument ist eine gute Grundlage, um bei einer Anbindung von neuen Fachanwendungen die Anforderungen an das Portal abzuschätzen.

Zur Absicherung der technischen Verfügbarkeit des Portals betreibt das BIT zwei Rechenzentren. Dies stellt eine hohe Sicherheit dar. Eine KAVOR (Katastrophenvorsorge) und ein BCM (Business Continuity Management) für das Portal sind derzeit noch nicht vorhanden. Dies sollte jedoch für den Betrieb des Portals aufgebaut werden. Dabei müssen auch die Bedürfnisse der Anwendungen beachtet und entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, damit auch grössere Ausfällen möglichst schnell bewältigt werden können.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt, das Portal regelmässig auf seine Sicherheit testen zu lassen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW eine Katastrophenvorsorge (KAVOR) und ein Business Continuity Management (BCM) des Portals aufzubauen.

3.6 Die dynamische Entwicklung der Web-Services erschwert eine andauernde Kompatibilität

Der Betreiber des Portals hat keinen Einfluss auf die Infrastrukturen (PC und Browser) der Benutzer. Daher kann es bei den Arbeiten mit dem Portal zu Problemen kommen.

Zum Beispiel hat die Firma Identitas AG die Anwendung TVD durch den Einsatz von Microsoft Silverlight optimiert. Diese Software ist eine Erweiterung (Add on) für Webbrowser, die die Ausführung von Rich Internet Applications ermöglicht (z. B. Drag and Drop, 3D-Effekte, Animationen und die Unterstützung verschiedener Videoformate und anderer Medien). Silverlight wird von den meisten Browsern und Betriebssystemen unterstützt. Es ist jedoch kein Bundesstandard. Mehrere Benutzer, die mit einem Linux-Betriebssystem arbeiteten, konnten nicht mehr korrekt mit der TVD arbeiten. Die Entwicklungsfirma Identitas AG ging jedoch davon aus, dass die meisten Benutzer mit einem Windows-System arbeiten und somit optimal bedient waren. Das Problem konnte durch den Einsatz von Gratisprodukten (Firefox-Browser) gelöst werden (Siehe auch die Antwort auf die Motion Nr. 18 – 13.04.2011 – Motion 11.3359 – Edith Graf-Litscher). Das Beispiel zeigt auf, dass es für einen IT-Dienstleistungsanbieter schwierig ist, die dynamische Entwicklung der Web-Services möglichst vollständig zu berücksichtigen. Jedes System hat Grenzen und muss sich auf bestimmte Technologien festlegen.

3.7 Das Change- und Release-Management ist noch nicht ausgereift

Gleich wie der Supportprozess ist auch das Change Management und das Release Management für das Portal und die Anwendungen sehr anspruchsvoll. Bei fachlichen und anwendungsbezogenen Änderungen ist die Fachseite, bei ausschliesslich IT-technischen Änderungen der Betreiber (ISCeco) in Zusammenarbeit mit der Fachseite im Lead. Der Fachbereich Informatikführung (FB IF) unterstützt die Arbeiten. Zur Unterstützung der AV bei technischen Fragen wurde Anfang Dezember 2012 eine Informatikerin im Fachbereich AIS angestellt. Auch im Fachbereich Informatikführung braucht es aus Sicht des Amtes mehr Ressourcen und es soll ein neuer Change Manager eingestellt werden. Diese Funktion ist wichtig, da in letzter Zeit ein Trend von Fach- zu mehr IT-Änderungen sichtbar wurde.

Je nach Art der Änderungen gibt es weitere Verantwortliche und Gremien:

- Bei *technologischen Changes, Patches und Releases* ist das ISCeco der Taktgeber. Die Grundlage dazu bildet der DLV mit dem ISCeco, welches je nach Änderung das BIT involviert.
- Bei *fachlichen Changes* werden die verschiedenen internen und externen (Kantone, BVET, etc) Akteure über das AV Board beteiligt und koordiniert.

Für die Portal Infrastruktur ist der Change-Prozess definiert und beschrieben. Zur Abwicklung gibt es ein Formular, das die notwendigen Schritte aufzeigt. Die Änderungsanträge werden über ein Change Board koordiniert. Die Entscheidungsstufe für beide Arten und für alle Projekte ist das IFG. Der Fachbereich Informatikführung ist für die Auftragsvergabe an ISCeco zuständig und erhält dafür ein Ausgabebudget. Aus Kapazitätsgründen werden derzeit keine detaillierten Impact-Analysen gemacht, sondern primär auf die Informationen in der CMDDB und das Wissen der Anwendungsverantwortlichen abgestützt. Dies kann ein erhebliches Risiko darstellen.

Es gibt pro Anwendung eine verantwortliche Person, die auch für das Release Management zuständig ist. Diese erhält die technischen Release-Informationen vom ISCeco. Sie plant die Umsetzung mit Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Anwendung.

Das Change Management auf Anwendungsebene ist noch nicht ausreichend. Die Prozesse und die Instrumente sind theoretisch definiert und dokumentiert. Sie müssen sich im Alltag noch entwickeln und bewähren. Impact Analysen auf die Portaldienste sollten unbedingt durchgeführt werden. Das AV Board ist ein wichtiges Element, über das alle Beteiligten adressiert und informiert werden können. Analog zum Change Board Supportprozesse SAP sollte ein übergeordnetes „Change Board ASA“ zur Drehscheibe für die Priorisierung und Umsetzungsplanung geschaffen werden. Die verschiedenen bestehenden Gremien, Betreiber und Verantwortlichen Stellen sollten dabei jeweils konsultiert werden. Wie beim Support sind ein zentraler Kontaktpunkt (SPOC) und eine koordinierte und transparente Kommunikation notwendig, um die vielen Beteiligten zu unterstützen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt, das Change Management des Portals und der integrierten Anwendungen vor allem in der praktischen Anwendung zu stärken und übergreifend zu organisieren. Impact-Analysen müssen dabei als wesentlicher Faktor bei der Bewertung und Priorisierung von kritischen Änderungsanträgen vorgeschrieben werden. Ausserdem müssen die Verantwortlichkeiten, die Prozesse, die Formalitäten und die Qualitätssicherung klar festgelegt und kommuniziert werden.

3.8 Die SLA regeln wichtige Dienstleistungen des Portals

Das BLW hat mit dem ISCeco drei SLA (Service Level Agreement) verabschiedet:

- Portal *Agate*
- BZV (Benutzer- und Zugriffsverwaltung)
- ESB (Enterprise Service Bus)
- Zudem wurde für jede Anwendung ein SLA zwischen dem BLW und dem Anwendungsbetreiber erstellt

Über das quartalsweise Service Level Reporting berichtet das ISCeco dem BLW den Stand der Verfügbarkeit, die Anzahl Ausfälle und die Ausfallzeiten im Berichtsquartal und kumuliert. Sie zeigt pro Anwendung den Erfüllungsgrad der Reaktions- und Interventionszeiten (in Prozent) zum jeweils vereinbarten Service Level auf.

Der Bericht für das 3. Quartal 2012 zeigt zwei Ausfälle auf. Beide konnten mit einem Neustart behoben werden.

Für das Portal wurde ein Service Level B vereinbart, der maximal 4 Ausfälle pro Jahr mit jeweils maximal 4 Stunden Ausfallzeit toleriert. Die entspricht einer Soll-Verfügbarkeit von 99.4 Prozent. Diese Zielgrösse wurde in 2012 erreicht.

Die EFK erachtet die vereinbarten Service Level als ausreichend. Das regelmässige SLA-Reporting gibt Hinweise über die Qualität der Leistungserbringung des ISCeco und dem Reifegrad der Anwendungen und des Portals. Es kann eine Stabilisierung festgestellt werden. Der Inhalt des Reportings kann mit den eigenen Feststellungen über Ausfälle und über die Art von Anfragen plausibilisiert werden. Er ist durchaus geeignet die Einhaltung der Service Level zu überwachen und zu dokumentieren.

3.9 Es müssen immer wieder Probleme eskaliert werden

Es liegt an der Komplexität der Teilsysteme und Dienstleistungen, sowie an der grossen Anzahl von Leistungserbringern auf System- und Anwendungsebene, dass immer wieder Situationen entstehen, bei denen eine Eskalation notwendig wird. Als vor zwei Jahren das Portal aufgeschaltet wurde, war die Reife noch ungenügend und es mussten Probleme häufig beim ISCeco und bei der Identitas AG (Help Desk Agate, TVD) eskaliert werden. Auch heute müssen gelegentlich Probleme eskaliert werden, weil die Betriebsstrukturen eine reibungslose Problemlösung noch nicht ausreichend unterstützen.

Durch die bisherigen Eskalationsverfahren sind für die Zusammenarbeit rund um das Portal und die darüber erreichbaren Anwendungen keine nachhaltigen Probleme entstanden.

4 Kosten und Finanzierbarkeit

4.1 Die Abbildung der Budgets im SAP ist wenig aussagekräftig

Das jährliche IT-Budget des BLW gliedert sich nach den Bereichen „Betrieb“ (Investitionen) und „Wartung und Weiterentwicklung“ (Aufwände). Die Betriebsausgaben sind Fixkosten und mittels SLA, DLV oder Verträgen definiert. Bei den Wartungskosten handelt es sich um variable Komponenten, welche mittels Dienstleistungsverträgen die Leistungen definieren. Bei der Wartung werden die Leistungen Entwicklung und Integration der Systeme differenziert ausgewiesen.

Die Budget-Instruktionen basieren auf Vorgaben seitens ISCeco sowie dem Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Im Bereich ASA 2011 werden die eingereichten Budgetbedürfnisse plausibilisiert und anschliessend im IKT Cockpit erfasst. Die strategischen Ziele des Amtes oder exogene Bedürfnisse wie beispielsweise von Kantonen werden bei der Planung mit-

berücksichtigt. Dieser Prozess ist institutionalisiert, die Bedürfnisse werden einerseits durch das Informatikgremium oder je nach Grösse bzw. politischer Brisanz durch die Geschäftsleitung BLW verabschiedet.

Die Budgetierung erfolgt gemäss Unterlagen des BLW auf die zwei Kredite: A2114.0001 Informatik Sachaufwand und A4100.0001 Sach-, immaterielle Anlagen. Bei der Budgetplanung werden – wie oft im Informatikbereich üblich - keine unterschiedlichen Budgetvarianten (realistisch / optimistisch / pessimistisch) erarbeitet, die Planergebnisse basieren auf einer realistischen Planung. Die Detailplanung erfolgt nach Kreditart / Kostenart / CO-Elementen (Innenaufträge). Die einzelnen Verträge werden mittels Obligo im SAP verwaltet.

Eine approximative Aufteilung der Investitionskosten nach aktivierbaren und nicht aktivierbaren Kosten liegt bei der Erstplanung nicht vor. Die Zuordnung findet erst nach Eingang der Rechnungen statt – nach den fachlichen Vorgaben von HH+RF können die Phasen Konzept / Realisierung / Implementierung aktiviert werden.

Die Budgetersteinlegung wird im SAP übernommen, eine unterjährige rollende Planungsanpassung findet im SAP nicht statt. Die einzelnen CO-Objekte weisen auf den unterschiedlichen Kostenarten Plan-Werte aus, welche hinsichtlich Planungsqualität teilweise wenig aussagekräftig erscheinen. Es handelt sich bei diesen Budgetwerten um die Budget Ersteinlegung. Die unterjährige Planung erfolgt nur noch auf einem separat geführten Excel Sheet. Ein systematischer Plan- / Ist-Vergleich im SAP ist nur beschränkt möglich bzw. die Verwendung von SAP Berichten als Führungs- und Steuerungsinstrument kann zu Fehlinterpretationen führen.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLW, die derzeitige unterschiedliche Abbildung der Zahlen in SAP und Excel konzeptionell zu bereinigen. Ziel ist, als Führungsinstrument nur eine Datensammlung zu halten, die dann aber zuverlässig und aktuell geführt werden muss und den diversen Anwendergruppen zur Verfügung steht.

4.2 Die Rechnungskontrolle erfolgt gut organisiert

Der Rechnungsprozess ist auf einem Flow-Chart dokumentiert. Gemäss Ablauf sind bei der Rechnungskontrolle verschiedene Bereiche involviert. Sämtliche Rechnungen werden durch den Projektleiter, den Leiter AIS sowie der Informatik, überprüft und unterzeichnet.

Die Verträge sowie die Rechnungen liegen als Kopien beim Sekretariat des Direktionsbereiches Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung vor. Die Ablage wird vom Direktionsbereich als praktisch erachtet, obschon auf die Rechnungskopien direkt über das Buchhaltungssystem SAP zugegriffen werden kann.

Die Verrechnungen der Leistungen erfolgen gemäss den abgeschlossenen Verträgen. Gemäss Auskunft weisen die Abrechnungen genügend Informationen aus um die Rechnungen materiell kontrollieren zu können. Bei Unklarheiten oder ungenügenden Informationen nimmt das BLW Kontakt mit seinen Vertragspartnern auf. Bei den externen Vertragspartnern kann bei Nichteinhaltung der Leistungen die Bezahlung der Rechnungen gesperrt werden. Bei bundesinternen Leistungen müssen die Rechnungen stets bezahlt werden. Bei Unstimmigkeiten wird mit den betroffenen Stellen Kontakt aufgenommen.

Gemäss dem vorliegenden Flow-Chart führt der Bereich „Informatik Controlling Beauftragte Organisation“ (ICBO) ein Finanzsheet. Dieses auf Excel basierte Dokument beinhaltet u. a. sämtliche Rechnungen, welche anschliessend zur Auszahlung an den Fachbereich Finanzen weitergeleitet werden. Das Reporting weist gegenüber SAP Daten zusätzliche Detailinformationen auf Projektstufe aus, welche zur Kostenüberwachung nötig sind. Die ausgewiesenen Informationen könnten nach Ansicht der EFK mit den im SAP zur Verfügung stehenden Informationen auch ausgewertet werden. Im Zusammenhang mit dem bundesweiten Projekt „E-Billing“ prüft das BLW nach deren Einführung inwieweit solche manuellen Dokumente noch zu führen sind.

Die EFK empfiehlt dem BLW nachdrücklich, wo möglich auf redundante Ablagen und Datenhaltungen zu verzichten, um die Effizienzgewinne durch den Einsatz bundesweiter Prozesse und Tools nutzen zu können (siehe Empfehlung 7 oben).

4.3 Die Bewirtschaftung der Kredite ist nicht immer nachvollziehbar

Das Informatikgremium prüft viermal jährlich den Stand der Projekte sowie deren finanzielle Mittel. Werden im laufenden Jahr neue Projekte angemeldet, werden diese durch dieses Gremium überprüft und über deren Finanzierungsmöglichkeiten entschieden.

Die in den Budgetunterlagen ausgewiesenen Mehrkosten der Jahre 2014 und 2015 der Kredite „Informatik Sachaufwand“ und „Sach-, immaterielle Anlagen“ wurden mittels haushaltsneutraler Kreditverschiebung BLW intern kompensiert. Aus den bestehenden Budgetunterlagen sind die Gründe der Kostenzunahme nicht ersichtlich; die Mehrkosten sind gemäss Aussage unter anderem auf den Helpdesk des Portals zurück zu führen, dessen Pikettdienst auf 7x24 ausgedehnt wurde.

Der SAP Innenauftrag „6260005 Personalkostensammler ASA 2011“ weist in einem Fall Personalkosten aus, welche im BV PLUS mutiert wurden. Diese Personalkosten wurden dem Investitionskredit „Sach-, immaterielle Anlagen“ aufgrund eines IRB Entscheides vom 31.03.2008 belastet, der EFK liegen die notwendigen Unterlagen vor.

Das HH+RF, Ziffer 5.2.4.4, Buchführung, gibt bezüglich der Inventarführung verbindliche Vorgaben vor. Die EFK hat festgestellt, dass ein Sachinventar erstellt wurde, für die immateriellen Anlagen dieses jedoch nicht vorliegt.

Empfehlung 8 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt dem BLW, gemäss Handbuch für Haushalts- und Rechnungsführung der Bundesverwaltung, Ziffer 5.2.4.4, für nicht zu aktivierende immaterielle Anlagen ein Inventar zu erstellen.

4.4 Das formalisierte IKS im Fachbereich Informatikführung ist lückenhaft

Der Fachbereich Informatikführung figuriert als Koordinationsstelle bezüglich der Erfassung der verschiedenen Objekte (Studien/Projekte/Anwendungen). Die jeweiligen Organisationseinheiten sind zur Einhaltung der gesprochenen Budgets primär zuständig. Die laufende Überwachung der Projekte (Objekte) wird in den Informatik-Controlling-Berichten festgehalten. Als Bearbeitungstool dient das IKT Cockpit, in dem die unterschiedlichen Objektarten erfasst werden. Das System wird

zurzeit von nur einer Mitarbeiterin im Fachbereich Informatikführung bewirtschaftet; die Abhängigkeit von dieser Person soll durch die derzeitige Einarbeitung eines neuen Mitarbeiters reduziert werden.

Für die drei Phasen (Objektarten) „Studien“, „Projekt“ und „Anwendung“ sind jeweils die sogenannten Kosten-Nutzen-Wirtschaftlichkeitsanalysen (KNW) durchzuführen, darin wird die Finanzplanung von jeweils 4 Jahren aufgenommen bzw. abgebildet. Eine Grobunterteilung der Betriebsausgaben und Investitionsausgaben findet statt, sowie eine Untergliederung in finanzwirksame Kredite und Kredite im Bereich Leistungsverrechnung. Die Feingliederung erfolgt anschliessend auf dem selbst entwickelten Excel Sheet. Die EFK ist der Meinung, dass die Datenführung pflichtbewusst wahrgenommen wird.

Im Bereich Informatikführung bzw. in dessen finanziellen Prozessen ist kein formalisiertes internes Kontrollsystem vorhanden. Weder sind die Prozesse aufgenommen noch besteht eine Risikoanalyse. Implizite Kontrollen wie beispielsweise Saldenabgleich zwischen den Excel Sheet und SAP finden aussagegemäss statt, deren Kontrollnachweise sind nicht explizit dokumentiert. Zurzeit gibt es das Projekt „Prozesslandkarte“, welche als Ziel die Aufnahme aller Prozesse beim Fachbereich Informatikführung hat. Ob danach eine Risikoanalyse und mögliche Kontrollen zu deren Risiken erarbeitet werden, konnte nicht beantwortet werden.

Empfehlung 9 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW die finanziellen Prozesse, deren Risikobeurteilungen sowie den daraus resultierenden Kontrollmassnahmen des Bereichs Informatikführung, in die bestehenden IKS-Unterlagen des BLW zu integrieren. Bei der Umsetzung ist auf eine Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Kontrollen Wert zu legen.

4.5 Die Finanzierung ab 2017 ist offen

Zum heutigen Zeitpunkt erfolgt für ASA 2011 die Finanzierung des Betriebes sowie neuer Projekte nur bundesintern. Beispielsweise wird jährlich ein IKT Kredit im Umfang von 2.8 Mio. Franken zur Verfügung gestellt oder von Seiten BAFU ein jährlicher Beitrag von 100'000 Franken (2013 bis 2015) für den Bereich HODUFLU.

Die Finanzierung im Zusammenhang mit ASA 2011 ist bis zum Finanzplanjahr 2016 sichergestellt. Finanzielle Anpassungen wurden in der Direktion BLW vom März 2012 besprochen und gutgeheissen. Ab 2017 ist die Finanzierung nicht mehr sichergestellt. Zurzeit werden Varianten geprüft, wie möglichen Finanzierungsquellen ab dem Jahr 2017 möglich sind. Es wurden Überlegungen gemacht, welche möglichen Leistungen beispielsweise mit den Kantonen weiterentwickelt und finanziert werden können. Eine mögliche Anpassung der Finanzierung würde auch eine Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen bedingen. Synergien mit anderen Departementen konnten bisher nicht erzielt werden. Ein Varianten- / Strategiepapier in diesem Sinne besteht noch nicht.

Empfehlung 10 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, die Möglichkeiten zur Finanzierung des Portals Agate nach 2016 in einem Strategiepapier zusammenzustellen und anschliessend mit den Partnern zu besprechen. Ziel dabei muss auch sein, Synergien mit anderen Departementen zu maximieren.

4.6 Die Geschäftsbeziehung zu der Firma Identitas AG wirft wirtschaftliche und juristische Fragen auf

Wie bereits beschrieben, besteht eine enge Geschäftsbeziehung mit der Firma Identitas AG. Die Datenanalyse im Buchhaltungssystem SAP hat ergeben, dass in den letzten drei Jahren jährliche Auszahlungen von rund 48 bis 50 Mio. Franken vorgenommen wurden.

Der Jahresbericht 2011 der Identitas AG weist einen Nettoertrag aus Leistungen und Lieferungen von rund 13,6 Mio. CHF aus. Ein möglicher Hinweis auf die vom BLW erhaltenen Beträge konnten nicht gefunden werden. Gemäss BLW können diese Zahlen nicht verglichen werden, da sie sich nicht auf die gleichen Leistungen beziehen. Die EFK konnte im Rahmen dieser Prüfung diesen Punkt nicht abschliessend validieren.

Das BLW hält an dieser Firma gleichzeitig eine Beteiligung von 160'000 Franken (siehe SAP Konto 1456901010). Es stellt sich auch die Frage der Unabhängigkeit, da der Stellvertretende Direktor BLW, Jacques Chavaz, als Mitglied im Handelsregister der Firma Identitas AG ausgewiesen wird.

Die Beschaffungsseite wirft ebenfalls Fragen auf. Das BBL wurde vom BLW angefragt, wie die rechtliche Situation der Identitas AG im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen zu handhaben ist. Beispielsweise soll festgelegt werden, ob eine Auftragsvergabe nach BöB / VöB erfolgen muss, oder davon abgesehen werden darf, da der Bund eine Mehrheitsbeteiligung an der Firma hält. Eine abschliessende Beurteilung durch das BBL konnte nicht gemacht werden. Der Auftrag wurde anschliessend an eine externe Firma zur Abklärung weitergegeben. Der Entscheid war zum Prüfungszeitpunkt offen. Die EFK wird in einer anderen Revision (PA13395) die Fragen zur Firma Identitas AG behandeln.

5 Pendenzen

Die EFK hat zusätzlich zur vorliegenden Prüfung den Stand der Empfehlungen Ende November 2012 der letzten EFK Prüfung aus dem Jahr 2009 (Prüfauftrag 9297) verifiziert. Zwei Empfehlungen der Priorität 1 sind noch offen, beide betreffen die Zentralisierung von wichtigen IT-Prozessen beim Fachbereich Informatikführung.

Empfehlung 4.4.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, eine Informatik-Portfolio-Planung und den IT-Budgetierungsprozess für alle IT-Anwendungen von allen Leistungserbringern bei der Informatikführung anzusiedeln, damit eine zentrale Stelle den Überblick und die Kontrolle ausüben kann, so wie es in der Stellenbeschreibung des Integration Managers auch vorgesehen ist. Ausgangslage für die IT-Portfolio-Planung sollte ein BLW-Portfolio bilden, welche sich aufgrund von Strategie, Zielen und politisch veränderter Ausgangslage ergibt. Die IT-Portfolio-Planung sollte auch mit der generellen IT-Strategie abgestimmt sein und die wesentlichen zukünftigen Veränderungen mitberücksichtigen. Diese Veränderungen basieren u.a. auf den Bedürfnissen der Applikationsverantwortlichen.

Ergebnis

Der Fachbereich Informatikführung hat keine Kontrolle über nicht von ihr finanzierte Anwendungen (beispielsweise TVD). Das Cockpit IKT kann Hinweise über weitere Projekte liefern. Die aktive Portfoliopflege mit Risikoanalyse, Budgetierung, SLA und Kontrolle der Leistungen dieser Anwendungen ist nicht Sache des Integration Managers des BLW. Die Empfehlung der EFK ist somit nicht vollständig umgesetzt.

Die EFK ist der Ansicht, dass der Fachbereich Informatikführung ein Portfolio aller über das Portal erreichbaren Anwendungen erstellen und aktuell halten sollte. Dieses Dokument würde neben der Planung der eigenen Vorhaben auch für den Support und das Change Management wichtige Informationen enthalten.

Empfehlung 4.5.1 (Priorität: 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, die Service Level Agreement-Verwaltung inklusive Budgetierung für alle produktiven IT-Anwendungen sämtlicher Leistungserbringer beim Integration Manager als Leiter der Informatikführung anzusiedeln, damit eine zentrale Stelle den Überblick behält und die Kontrolle über Leistungen und entsprechende Verrechnungen ausüben kann, so wie es in der Stellenbeschreibung auch vorgesehen ist.

Ergebnis

Der Fachbereich Informatikführung hat nur die Kontrolle über die durch sie finanzierte Anwendungen, nicht über andere (beispielsweise TVD), die auch über ASA 2011 erschlossen wurden. Die Risikoanalyse, die Budgetierung, die SLA und die Kontrolle der Leistungen fremder Anwendungen ist nicht Sache des Integration Managers des BLW. Die Empfehlung der EFK ist damit nicht umgesetzt.

Die EFK ist der Ansicht, dass zumindest eine Kopie aller SLA, der über das Portal erreichbaren Systeme beim Integration Manager des BLW gesammelt werden sollten. Nur so könnten alle wichtigen Parameter für einen effizienten Support bereitgestellt werden. Die EFK fordert das BLW auf, die offenen Empfehlungen umgehend umzusetzen.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Mai 2013 mit folgenden Teilnehmern und Teilnehmerin statt:

BLW: Bernard Lehmann, Direktor des Bundesamts für Landwirtschaft BLW
Jörg Amsler, Stv. Leiter Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche
Entwicklung
Manfred Tschumi, Leiter Fachbereich Agrarinformationssystem
Rolf Enggist, Leiter Finanzinspektorat

EFK: Grégoire Demaurex, Mandatsleiter
Brigitte Christ, Leiterin Fachbereich Informatik
Peter Bürki, Revisionsleiter

Die Schlussbesprechung ergab Übereinstimmungen, wie auch verschiedene Diskussionspunkte hinsichtlich aufgeführten Feststellungen, Beurteilungen und Empfehlungen. Die besprochenen Aspekte und erhaltenen Kommentare wurden in der aktuellen Version so weit wie möglich berücksichtigt.

Besten Dank für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Brigitte Christ
Fachbereichsleiterin

Peter Bürki
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

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

Abkürzungen:

AIS	Fachbereich Agrarinformationssystem des BLW
ASA	Agrarsektoradministration
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
GS WBF	Generalsekretariat des Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
IAM	Identity und Accessmanagement (Identitäts- und Berechtigungssystem) Identity Management
IDM	Identity Management
IDS	Intrusion Detection System
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
NEVIS	Sicherheits-Framework für Portale der Firma AdNovum
SLA	Service Level Agreement
SPOC	Single Point of Contact (zentraler Zugangspunkt)
SSO	Single Sign-on (zentrale Einwahl)

Glossar:

Agate Portal	Internetplattform für den zentralen Zugang zu den Anwendungen der Landwirtschaft und des Veterinärwesens
Acontrol	Datenbank zur Verwaltung von Kontrollergebnissen und Sanktionen
Asan	Elektronisches Geschäftsverwaltungssystem zur Unterstützung des Vollzugs im Veterinärbereich
Astat-2	Auswertung von Direktzahlungen, Hofdüngerflüssen und Kontrolldaten
GELAN	Agrarinformationssystem der Kantone BE, FR und SO
GIS-ASA	Projekt, gestartet im Programm ASA 2011, bestehend aus den Teilprojekten: Minimale Geodatenmodelle und Geo-Agrardatenerfassungsservice (GADES)
HODUFLU	Verwaltung von Hof- und Recyclingdüngerverschiebungen in der Landwirtschaft
LAWIS	Agrarinformationssystem der Kantone LU, TG, ZG, SH, und BL
LMK-S	Lebensmittelkette-Sicherheit
TVD	Tierverkehrsdatenbank (Equiden, Pferde, Rinder, Schweine)

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

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

Anhang 3: Anwendungen der Fachapplikationen, die über das Portal angebunden sind

Folgende wichtige Anwendungen (unvollständige Liste) wurden mit Kern ASA abgestimmt oder sind bisher integriert worden:

- LMK-S Lebensmittelkette-Sicherheit (Projektportfolio)
- Acontrol Datenbank zur Verwaltung von Kontrollergebnissen und Sanktionen
- Astat-2 Auswertung von Direktzahlungen, Hofdüngerflüssen und Kontrolldaten (in Arbeit)
- GELAN Agrarinformationssystem der Kantone BE, FR und SO (in Arbeit)
- GIS-ASA Definition Geodatenmodelle und Entwicklung eines Geoagrardatenerfassungsservices (GADES in 2015)
- HODUFLU Einheitliche Verwaltung von Hof- und Recyclingdüngerverschiebungen in der Landwirtschaft.
- Asan El. Geschäftsverwaltungssystem für den Vollzug des Tierschutzes der Veterinärämter
- TVD Tierverkehrsdatenbank
- LAWIS Agrarinformationssystem der Kantone LU, TG, ZG, SH, und BL

Weitere mögliche Systeme für eine Anbindung ans Portal *Agate* sind DBMilch oder Obst.ch.