

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18290.485.00148
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Programmverlauf und aktueller Stand	15
2.1 Um was geht es beim Programm Fernmeldeüberwachung?	15
2.2 Das Programm ist auf Kurs, GovWare wird teurer als geplant.....	16
2.3 Das Programm wurde Anfang 2018 umstrukturiert.....	16
2.4 Das Projekt «Ermittlungssystem FMÜ» wurde re-fokussiert	17
2.5 Die Variantenwahl der Echtzeitkomponente steht kurz bevor	17
2.6 Die Betriebskosten können erst annähernd ermittelt werden und sind noch nicht finanziert.....	18
3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament entspricht dem Programmreporting	19
4 Projektführung	21
4.1 Programmsteuerung und -führung auf hohem Niveau.....	21
4.2 Das Qualitäts- und Risikomanagement funktioniert	21
4.3 Die Beschaffung externer Experten ist kritisch	22
4.4 Erwartungen sollten intensiver «geführt» werden	22
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
Anhang 2: Abkürzungen	25
Anhang 3: Glossar	26

Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Das Wesentliche in Kürze

Im zweiten Quartal 2018 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zum zweiten Mal das Programm Fernmeldeüberwachung (FMÜ)¹. Mit diesem IKT-Schlüsselprojekt will das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Systeme des Verarbeitungszentrums des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (fedpol) an die technischen Entwicklungen anpassen². Aktuell ist das Programm in der Durchführungsphase.

Das Programm FMÜ ist per Ende Mai 2018 terminlich und inhaltlich im Plan sowie finanziell unter Budget. Bis 30. Juni 2018 wurden 18,5 von den budgetierten 111,7 Millionen Franken verwendet. Bis Ende 2021 soll das Programm beendet sein.

Es zeichnet sich jedoch ab, dass mit einer Kostenüberschreitung oder einer Leistungsmin-derung beim Projekt P4-GovWare gerechnet werden muss. Eine finanzielle Unsicherheit stellt auch der Variantenentscheid für die Echtzeitkomponente dar, welcher den Umfang der Beschaffung massgeblich beeinflusst.

Refokussierung beim EFMÜ und zielführende Alternative beim Ausbau der Echtzeitkomponente

Ab Ende 2017 hat das EJPD die Struktur des Programms FMÜ angepasst. Sie ist nun einfacher und zielgerichteter. Gleichzeitig wurde das Projekt «Ermittlungssystem FMÜ» (EFMÜ) von fedpol, welches im Laufe der Zeit inhaltlich überladen wurde, auf die ursprüngliche Zielsetzung fokussiert. Die relevanten Interessengruppen (Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen) sind mit dem angepassten Umfang einverstanden.

Zudem hat man im Programm entschieden, ISS 2 nicht wie vorgesehen funktional zu erweitern, sondern separate Komponenten zu beschaffen oder zu entwickeln. Der nun vorgesehene modulare Systemaufbau ermöglicht eine flexiblere Reaktion auf neue Technologien, wie zum Beispiel die vermehrte Verschlüsselung von Inhalten oder neue technische Standards. Die Umsetzung wird weiterhin als kosten- und terminneutral erachtet. Die EFK kann hierzu noch keine Beurteilung abgeben, da die Beschaffungen erst bevorstehen.

Kritische Ressourcenengpässe erfordern eine erhöhte Aufmerksamkeit

Im Programm FMÜ fehlen in den Projekten durchwegs erfahrene IT-Architekten und Business-Analysten. Die Rahmenverträge des Informatik Service Center EJPD (ISC-EJPD) für die Beschaffung dieser Ressourcen sind auf Ende 2017 ausgelaufen. Die daraus resultierende

¹ Der Bericht der Initialprüfung aus dem Jahr 2016 («IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung», PA 16315) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

² Zudem sind die auf Interception System Schweiz 2 (ISS 2) basierenden Teilsysteme am Ende ihres Lebenszyklus ange- langt. Auch das totalrevidierte Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und Än- derungen der Strafprozessordnung führen zu Anpassungsbedarf.

akute Ressourcenknappheit wird mit Verzögerungen bei der Erarbeitung der WTO-Rahmenverträge und der kurzfristig extremen Zunahme der von den Leistungsbezüglern des ISC-EJPD gemeldeten Projektvolumen begründet. Herausforderungen sind in der Folge häufige Wechsel und daraus resultierender Wissensverlust sowie die für den Bund schwierige Arbeitsmarktsituation in der IT-Branche.

Die Gewichtung des Ressourcenrisikos im Programm FMÜ ist angesichts der aktuellen Situation zu tief. So sind die Engpässe weitreichender als das «normale» Risiko und es deutet nichts auf eine baldige Verbesserung dieser Situation hin.

Die Betriebskosten sind noch nicht umfassend bestimmbar

Die Betriebskosten sind zum Prüfungszeitpunkt lediglich grob abschätzbar. Beim Betrieb des Dienstes ÜPF rechnet das EJPD mit einem Anstieg der Betriebskosten von ca. 10 auf rund 30 Millionen Franken. Die Auswirkungen der angepassten Ermittlungssysteme von fedpol auf die Betriebskosten sind noch nicht vollständig beziffert. Vor allem die Beschaffung der GovWare (Government Software) dürfte schwer ins Gewicht fallen. Wie diese Mehrkosten finanziert werden, ist noch nicht abschliessend bestimmt.

Ein verlässliches Gesamtbild über die Höhe der Kosten (Betrieb und dessen Finanzierung) wird das EJPD im Anschluss an die Beschaffungen erstellen können.

Die Leistungswertanalyse hat einen geringen Aussagewert

Die Berichterstattung über das Programm FMÜ an den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidg. Räte entsprach dem Programmreporting. Das Programm FMÜ meldete per 31. Dezember 2017 den Gesamtstatus als grün mit gleichbleibender Tendenz. Termine, Statusangaben und Top-Risiken zum Zeitpunkt der Berichterstattung waren bis auf eine Ampelabweichung in einem Projekt, welche gemäss Programmleitung auf einem Übertragungsfehler basiert, deckungsgleich.

Die Leistungswertanalyse ist zahlenmässig korrekt, durch die grobe Strukturierung allerdings nicht sehr aussagekräftig. Das ISC-EJPD sollte in Zusammenarbeit mit dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes nach wirtschaftlich vertretbaren Lösungen suchen, um den Aussagewert der Leistungswertanalyse für das Programm FMÜ zu erhöhen.

Audit du projet informatique clé Surveillance des télécommunications

Département fédéral de justice et police

L'essentiel en bref

Au deuxième trimestre 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité pour la seconde fois le programme Surveillance des télécommunications¹. Avec ce projet informatique clé, le Département fédéral de justice et police (DFJP) entend adapter les systèmes de traitement du Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) et les systèmes d'information de police de l'Office fédéral de la police (fedpol) aux évolutions techniques². Le programme se trouve actuellement dans la phase d'exécution.

Fin mai 2018, le programme de surveillance des télécommunications avançait comme prévu tant au niveau des délais que du contenu, et les dépenses restaient en-deçà du budget planifié. Au 30 juin 2018, 18,5 des 111,7 millions de francs alloués avaient été utilisés. Le programme devrait s'achever d'ici à la fin de l'année 2021.

Il apparaît néanmoins qu'il faille s'attendre à un dépassement des coûts ou à une diminution des performances dans le cadre du projet P4-GovWare. La variante pour la composante temps réel constitue une autre source d'incertitude financière, qui influe fortement sur l'ampleur de l'acquisition.

Recentrage du Système d'enquête et alternative efficace pour le développement de la composante temps réel

Fin 2017, le DFJP a adapté la structure du programme de surveillance des télécommunications, qui est désormais plus simple et plus ciblée. Parallèlement, le projet « Système d'enquête Surveillance des télécommunications » de fedpol a été recentré sur son objectif initial après l'avoir progressivement surchargé de contenus. Les groupes d'intérêts concernés (autorités de poursuite pénale fédérales et cantonales) approuvent le nouveau champ d'application.

De plus, l'élargissement des fonctionnalités de l'ISS 2 a été abandonné au profit de l'achat ou du développement de composantes distinctes. La structure modulaire de ce nouveau système permet plus de flexibilité à l'égard des nouvelles technologies telles que le cryptage accru des contenus ou les nouvelles normes techniques. La mise en œuvre est toujours considérée comme neutre du point de vue des coûts et du calendrier. Les procédures d'achat n'ayant pas encore eu lieu, le CDF n'est à l'heure actuelle pas en mesure de se prononcer à ce sujet.

¹ Le rapport du premier audit (« Projet informatique clé Surveillance des télécommunications », PA 16315) réalisé en 2016 est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

² En outre, les sous-systèmes basés sur Interception System Schweiz 2 (ISS 2) sont arrivés à la fin de leur cycle de vie. La révision totale de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication et les modifications apportées au code de procédure pénale rendent également nécessaire des ajustements.

Une attention toute particulière doit être portée au manque de ressources

Les projets du programme Surveillance des télécommunications doivent faire face à un manque permanent d'architectes informatiques et d'analystes d'affaires expérimentés. Les accords-cadres du Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) portant sur l'acquisition des ressources ont expiré fin 2017. Cette situation a conduit à une grave pénurie de ressources, en raison de retards dans l'élaboration des contrats-cadres OMC et de l'augmentation rapide extrême des volumes de projets annoncés par les bénéficiaires de prestations du CSI-DFJP. Les problèmes qui s'ensuivent sont des changements de personnel fréquents menant à des pertes de savoir et une situation difficile pour la Confédération sur le marché du travail dans le secteur de l'informatique.

Compte tenu de la situation actuelle, la pondération du risque lié aux ressources dans le programme Surveillance des télécommunications est trop faible. La pénurie dépasse en effet le niveau « normal » de risque, et rien n'indique que la situation pourrait bientôt s'améliorer.

Une évaluation globale des coûts d'exploitation n'est pas encore possible

Au moment de l'audit, seule une estimation approximative des coûts d'exploitation peut être réalisée. Le DFJP s'attend à ce que les charges liées à l'exploitation du Service SCPT passent d'environ 10 millions à quelque 30 millions de francs. Les effets des systèmes d'enquête adaptés de fedpol sur les coûts d'exploitation n'ont pas encore été entièrement chiffrés. L'acquisition de GovWare (Government Software) devrait surtout peser lourd dans la balance. La question du financement de ces coûts supplémentaires n'a pas encore été définitivement réglée.

Le DFJP pourra fournir une vue d'ensemble fiable du montant des coûts (exploitation et son financement) une fois les acquisitions effectuées.

La pertinence de l'analyse de la valeur acquise est limitée

Le rapport sur le programme Surveillance des télécommunications qui a été adressé au Conseil fédéral et à la Délégation des finances des Chambres fédérales était conforme au suivi du programme (*reporting*). Au 31 décembre 2017, l'indicateur du statut global du programme était vert, avec une tendance inchangée. Au moment de l'établissement du rapport, les délais, les statuts et les principaux risques concordaient, à l'exception d'une divergence dans la couleur d'un statut de l'un des projets, qui, selon la direction du programme, émanerait d'une erreur de transmission.

Si les chiffres de l'analyse de la valeur acquise sont corrects, la pertinence de cette analyse est néanmoins limitée en raison de sa structuration sommaire. Le CSI-DFJP devrait coopérer avec l'Unité de pilotage informatique de la Confédération pour trouver des solutions économiquement viables qui permettraient d'améliorer la pertinence de l'analyse de la valeur acquise du programme Surveillance des télécommunications.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Sorveglianza delle telecomunicazioni

Dipartimento federale di giustizia e polizia

L'essenziale in breve

Nel secondo trimestre del 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato per la seconda volta il programma «Sorveglianza delle telecomunicazioni» (STT)¹. Con questo progetto chiave TIC, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) intende adeguare all'evoluzione tecnologica² i sistemi del centro d'elaborazione del servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (servizio SCPT) e i sistemi d'informazione della polizia dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Attualmente il programma è in fase di realizzazione.

A fine maggio 2018 il programma STT rispetta la pianificazione sotto il profilo delle scadenze e del contenuto, mentre dal punto di vista finanziario è inferiore ai valori di preventivo. Infatti al 30 giugno 2018 sono stati utilizzati 18,5 dei 111,7 milioni iscritti a preventivo. Il programma dovrà essere concluso entro la fine del 2021.

Tuttavia si prevede un superamento dei costi o una riduzione delle prestazioni nel quadro del progetto P4-GovWare. Un'incertezza finanziaria può implicare anche una decisione alternativa per la componente in tempo reale, la quale influenza in modo significativo l'entità degli acquisti.

Ulteriori riflessioni sul sistema d'indagine della SST e alternativa mirata per ampliare la componente in tempo reale

A fine 2017, il DFGP ha modificato la struttura del programma STT, rendendola più semplice e maggiormente orientata agli obiettivi. Allo stesso tempo, il progetto relativo al sistema d'indagine SST di fedpol, che è stato sovraccaricato di contenuti, è stato orientato di nuovo all'obiettivo iniziale. I gruppi di interesse rilevanti (ovvero le autorità della Confederazione e dei Cantoni preposte al perseguimento penale) condividono gli adeguamenti apportati.

Inoltre, nel quadro del programma si è deciso di ampliare il progetto chiave ISS2 («Interception System Schweiz 2») non dal punto di vista funzionale come previsto, bensì mediante l'acquisto o lo sviluppo di componenti separate. La progettata implementazione modulare del sistema consente di reagire più prontamente alle nuove tecnologie, ad esempio all'aumentata capacità di crittografare contenuti o a nuovi standard tecnici. Tuttora si reputa che l'attuazione del progetto non incida né sui costi né sulle scadenze. Poiché gli acquisti in tale contesto sono imminenti, il CDF non può ancora pronunciarsi in merito.

¹ Il rapporto relativo alla prima verifica del progetto chiave TIC, svolta nel 2016 («Sorveglianza delle telecomunicazioni», PA 16315) è disponibile sul sito del CDF (www.cdf.admin.ch).

² I sottosistemi basati sul progetto chiave ISS2 («Interception System Schweiz 2») sono giunti alla fine del loro ciclo di vita. Anche la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) completamente riveduta e le modifiche al Codice di procedura penale (CPP) suggeriscono una necessità di adeguamento.

Le criticità nelle risorse umane richiedono più attenzione

Nel programma SST si ravvisa una carenza di progettisti informatici e di analisti aziendali con esperienza. I contratti quadro del Centro servizi informatici DFGP (CSI-DFGP) per reclutare tali risorse di personale sono scaduti a fine 2017. La forte carenza di specialisti informatici che ne consegue è riconducibile a ritardi nell'approntamento dei contratti quadro OMC, come pure all'aumento esponenziale dei progetti, notificato a breve termine dai beneficiari delle prestazioni del CSI-DFGP. Ora le difficoltà da superare riguardano il forte ricambio di personale, il corrispondente rischio di perdita di know-how nonché la complicata situazione del mercato del lavoro riscontrata dalla Confederazione nel settore informatico.

In considerazione della situazione attuale, la ponderazione dei rischi legati alle risorse nel programma SST è troppo bassa. Quindi le criticità sono più estese rispetto al livello normale di rischio. Oltretutto non vi è alcun elemento che lasci presagire un rapido miglioramento della situazione.

I costi d'esercizio non sono ancora sufficientemente stimabili

Al momento della verifica, i costi d'esercizio possono essere stimati solo in maniera approssimativa. Per il funzionamento del servizio SCPT, il DFGP prevede un aumento dei costi d'esercizio da 10 a 30 milioni di franchi. Gli effetti dei sistemi d'indagine aggiornati di fedpol in termini di costi d'esercizio non possono essere ancora del tutto quantificati. In particolare, può incidere notevolmente l'acquisto del programma informatico GovWare («Government Software»). Non è ancora dato sapere come saranno finanziati questi costi aggiuntivi.

Il DFGP si impegna a fornire un quadro affidabile sull'ammontare dei costi (esercizio e relativo finanziamento) in base agli acquisti.

L'analisi del valore della prestazione ha un valore piuttosto modesto

Il rapporto sul programma SST all'attenzione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze delle Camere federali è in linea con il reporting del programma. Al 31.12.2017 il programma SST procede secondo i piani (stato complessivo verde). Al momento del rapporto, le scadenze, le indicazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e i principali rischi notificati erano congruenti, salvo una differenza sullo stato di un progetto dovuta, secondo la direzione dello stesso, a un errore di trascrizione.

L'analisi del valore della prestazione è corretta dal punto di vista numerico. Tuttavia, essa non è granché significativa a causa della sua struttura approssimativa. Il CSI-DFGP dovrebbe cercare, in collaborazione con l'Organo direzione informatica della Confederazione, soluzioni sostenibili sotto il profilo economico al fine di accrescere la valenza dell'analisi del valore della prestazione per il programma SST.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project Telecommunications Surveillance

Federal Department of Justice and Police

Key facts

In the second quarter of 2018, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the Telecommunications Surveillance (TS) programme for the second time¹. With this key ICT project, the Federal Department of Justice and Police (FDJP) intends to adapt the systems of the Processing Centre of the Post and Telecommunications Surveillance Service (PTSS) and of the police information systems of the Federal Office of Police (fedpol) to technical developments². The programme is currently in the implementation phase.

As at the end of May 2018, the TS programme was on schedule and in terms of content as well as financially below budget. By 30 June 2018, CHF 18.5 million of the budgeted CHF 111.7 million had been used. The programme is to be completed by the end of 2021.

However, it is becoming apparent that a cost overrun or a reduction in performance must be expected for the P4-GovWare project. The decision to opt for the real-time components also represents financial uncertainty which significantly influences the scope of procurement.

Refocusing in the TS investigation system and target-oriented alternative in the expansion of the real-time components

At the end of 2017, the FDJP adapted the structure of the TS programme. It is now simpler and more targeted. At the same time, fedpol's TS investigation system project, which has become overloaded over time, focused on its original objectives. The relevant interest groups (federal and cantonal prosecution authorities) agree with the adapted scope.

In addition, it was decided not to functionally extend ISS 2 as envisaged in the programme but to procure or develop separate components. The planned modular system structure will allow a more flexible reaction to new technologies, such as the increased encryption of content or new technical standards. Implementation continues to be regarded as cost and time neutral. The SFAO is not yet in a position to give an opinion on this, as procurement is still imminent.

Critical resource bottlenecks require increased attention

In the TS programme, experienced IT architects and business analysts are missing throughout the projects. The framework agreements of the FDJP IT Service Centre (ISC-FDJP) for the procurement of these resources expired at the end of 2017. The resulting acute shortage of resources explains the delays in the drafting of the WTO framework agreements and

¹ The initial audit report from 2016 ("ICT Key Project Telecommunications Surveillance", audit mandate 16315) is available on the website of the SFAO (www.sfao.admin.ch).

² In addition, the subsystems based on Interception System Switzerland 2 (ISS 2) have come to the end of their life cycle. The totally revised Federal Act on the Surveillance of Postal and Telecommunications Traffic and amendments to the Swiss Criminal Procedure Code also lead to a need for adjustments.

the short-term sharp increase in the project volume reported by the service recipients of the ISC-FDJP. The resulting challenges are frequent changes and the resulting loss of knowledge as well as the difficult labour market situation in the IT sector for the federal government.

In view of the current situation, the weighting of the resource risk in the TS programme is too low. The bottlenecks are more extensive than the "normal" risk and there is nothing to suggest that this situation will improve soon.

Operating costs cannot yet be comprehensively determined

The operating costs could only be roughly estimated at the time of the audit. The FDJP expects operating costs for the Post and Telecommunications Surveillance Service (PTSS) to rise from around CHF 10 million to around CHF 30 million. The impact of fedpol's adapted investigation systems on operating costs has not yet been fully quantified. The procurement of government software in particular is likely to be of particular significance. How these additional costs will be financed has not yet been conclusively determined.

The FDJP will be able to provide a reliable overall picture of the level of costs (operating and financing) following procurement.

Earned Value Analysis has low informative value

Reporting on the TS programme to the Federal Council and the Finance Delegation of the Federal Assembly corresponded to the programme reporting. As at 31 December 2017, the TS programme reported the overall status as green with a constant trend. Deadlines, status information and top risks at the time of reporting were congruent except for one "traffic light" deviation in a project which, according to programme management, was based on a transmission error.

The earned value analysis is correct in numerical terms, but not very meaningful due to its rough structure. The ISC-FDJP, in cooperation with the Federal IT Steering Unit, should look for economically viable solutions in order to increase the informative value of the earned value analysis for the TS programme.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Geprüften

Das EJPD dankt der EFK für die Prüfung des Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung (Programm FMÜ) und nimmt zur Kenntnis, dass aus der Sicht der EFK das Programm gut gesteuert und geführt ist. Die positive Beurteilung der inzwischen erfolgten Struktur- und Richtungsentscheidungen bestärkt uns, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen. Das EJPD teilt die Einschätzung der Risiken und wirkt diesen im Rahmen der Möglichkeiten entgegen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat das Programm Fernmeldeüberwachung (FMÜ) im September 2014 zum IKT-Schlüsselprojekt erklärt. Gestützt auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dieses Projekt im zweiten Quartal 2018 zum zweiten Mal³.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war, den Programmstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Folgende Fragen standen im Vordergrund:

- Läuft das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Sind die Angaben in den Statusberichten über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?
- Können mit der Re-Fokussierung des Projekts IKT-ProgFMÜ-P4-EFMÜ die ursprünglichen Ziele noch erreicht werden?
- Sind die Voraussetzungen für die geplante Neubeschaffung der Echtzeit-Komponente gegeben?
- Sind die Betriebskosten für alle Vorhaben im Programm vollständig und korrekt ermittelt und finanziert?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleiter) und Peter Bürki im Mai und Juni 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Meyer. Die Ergebnisbesprechung hat am 22. Juni 2018 stattgefunden. Der Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

³ «IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung» (PA 16315), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 13. September 2018 statt. Teilgenommen haben: Der Generalsekretär des EJPD, der Leiter des Dienstes ÜPF des Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD), der Programmleiter FMÜ, der Leiter IKT Finanzen und Controlling des ISB, der Abteilungschef Forschung und Aufsicht sowie der Abteilungschef Finanzen, Beschaffung und Controlling von fedpol. Die EFK war vertreten durch den zuständigen Mandatsleiter und den Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Programmverlauf und aktueller Stand

2.1 Um was geht es beim Programm Fernmeldeüberwachung?

Das Programm FMÜ baut das Verarbeitungssystem zur Fernmeldeüberwachung des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (fedpol) aus und betreibt sie. Bis Ende 2021 sollen dafür insgesamt 111,7 Millionen Franken aufgewendet werden (interne und externe Kosten).

Das Programm FMÜ startete am 1. Januar 2016 und umfasste damals siebzehn Projekte in fünf Projektgruppen.

Die wichtigsten Interessengruppen für das Programm sind die Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (Bundesanwaltschaft, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei, fedpol) und der Dienst ÜPF. Weitere sind die Fernmeldedienst-Anbieter (FDA) als Datenlieferanten und das ISC-EJPD als Leistungserbringer.

Das Programm verfolgt im Wesentlichen drei Ziele:

- Anpassung der Systeme an die technologischen Entwicklungen
- Abbildung der neuen Aufgaben aus dem totalrevidierten Bundesgesetz:
Mit der Inkraftsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) und den damit einhergehenden Änderungen der Strafprozessordnung kamen neue Aufgaben auf den Dienst ÜPF und auf fedpol zu. Diese müssen mithilfe der jeweiligen Informatiksysteme umgesetzt werden.
- Ablösen von Teilen des Verarbeitungssystems, die ihr Lebensende erreicht haben:
Die übrigen, auf Interception System Schweiz 2 (ISS 2) basierenden Teile des Verarbeitungssystems sind auch am Ende ihres Lebenszyklus angelangt und werden im Rahmen von FMÜ ersetzt. Ursprünglich war vorgesehen, zu diesem Zweck ISS 2 funktional auszubauen. Nach vertiefter Analyse hat sich ergeben, dass es zielführender ist, die Komponente neu zu beschaffen oder zu entwickeln, da bei Programmende ISS 2 bereits acht Jahre alt wäre. Zudem wird es der vorgesehene modulare Aufbau erlauben, flexibler auf neue Technologien zu reagieren.

Folgende Projekte waren zum Prüfungszeitpunkt relevant:

P4-GovWare: Beinhaltet die technische Einrichtung für GovWare (Government Software).

P2020: Umfasst die Systemausbauten 2018–2020 und beinhaltet die Neubeschaffung eines Echtzeitsystems.

P4-EFMÜ: Beinhaltet die Beschaffung des Ermittlungssystems FMÜ.

P2: Bereitstellung eines Compliance-Systems für den Beleg der Mitwirkungspflicht der Telekom-Anbieter und die Erstellung des Interfaces zur Auftragsverwaltung.

2.2 Das Programm ist auf Kurs, GovWare wird teurer als geplant

Das Programm FMÜ ist per Ende Mai 2018 terminlich und inhaltlich im Plan sowie finanziell unter Budget. Im Mai 2018 hat sich aber abgezeichnet, dass die Beschaffung der GovWare⁴ so teuer wird, dass nicht genügend Mittel für den geplanten Realisierungsumfang zur Verfügung stehen. Aufschluss über die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen werden die Verhandlungen im Juni 2018 geben. Wenn sich die ersten Annahmen erhärten, dann müsste das Projekt P4-GovWare entweder den Funktionsumfang reduzieren oder mehr finanzielle Mittel vorsehen.

Beurteilung

Ein grosser Unsicherheitsfaktor im Programm bleibt die Entwicklung der Kosten im Zusammenhang mit der Beschaffung der GovWare. Hier muss mit einer Kostenüberschreitung oder Leistungsminderung gerechnet werden.

2.3 Das Programm wurde Anfang 2018 umstrukturiert

Zum Prüfungszeitpunkt Ende Mai 2018 ist eine Umstrukturierung der Programminhalte in Umsetzung, welche auf einem Bundesratsbeschluss vom Februar 2018 basiert und schrittweise vollzogen wird. Am Ende der Umstrukturierung (ca. Ende 2019) werden aufseiten des Dienstes ÜPF noch zwei Projekte und bei fedpol ein Projekt weitergeführt. Die anderen Projekte wurden bzw. werden noch abgeschlossen oder in die weitergeführten Projekte integriert.

Das Projekt P2020 ist noch in der Initialisierungsphase, die aufwendiger ist, als ursprünglich angenommen. Da weniger Ressourcen eingesetzt werden konnten, war der Arbeitsfortschritt langsamer als geplant. Das Projekt P2020 ist dadurch ca. zwei Monate in Verzug. Die Verzögerung hat gemäss Programmleitung noch keine Auswirkung auf das Gesamtprogramm FMÜ.

Entgegen der ursprünglich geplanten Aktualisierung und Anpassung der Echtzeitkomponente wird nun ein modularer Aufbau angestrebt, welcher den Ersatz einzelner Module bzw. die Erweiterung um Module mit neuen Technologien erlaubt. Der Variantenentscheid für die Echtzeitkomponente steht bevor. Dieser wird durch den Programm-Auftraggeber in Absprache mit dem Programmausschuss FMÜ getroffen, was von den HERMES-Vorgaben abweicht.

Beurteilung

Die bisherige komplexe Programmstruktur ist der Konformität mit den Verpflichtungskrediten (VK) geschuldet. Die neue Organisation wird pragmatischer und zielgerichteter sein.

Da beim Programm FMÜ die gestaffelten VK-Freigaben an einzelne Projektstatus geknüpft sind, ist es sehr aufwendig, die Organisation anzupassen. Dies bedingt bei den meisten organisatorischen Anpassungen innerhalb eines Programmes, dass ein Bundesratsantrag erstellt werden muss.

Die fortschreitende digitale Transformation eröffnet zunehmend Möglichkeiten, welche die ursprünglichen Lösungen nicht mehr bieten. Sollen diese Opportunitäten genutzt werden, sind starre Vorgaben und Strukturen, die eine Anpassung der Lösungsarchitektur

⁴ Dieses Programm entschlüsselt die Daten auf einem Mobiltelefon, PC, etc. noch vor deren Übertragung.

nicht zulassen, hinderlich. Das Programm FMÜ hat auf den raschen Technologiewechsel (sich ausweitende Verschlüsselung, neue Standards wie 5G, etc.) reagiert, indem es ein modulares System bevorzugt.

In vorliegendem Fall macht dies Sinn, die Variantenentscheidung auf oberster Ebene mit Beteiligung aller wesentlicher Interessenvertreter zu fällen. Die EFK hat daher keine Vorbehalte gegen diese Abweichung von den HERMES-Vorgaben, viel mehr unterstreicht der Entscheid auf dieser Stufe dessen Wichtigkeit und demonstriert Leadership. Absolut unerlässlich ist aber, dass die Evokation der Entscheidungskompetenz (natürlich auch der Variantenentscheid selbst) klar formuliert und protokolliert werden.

2.4 Das Projekt «Ermittlungssystem FMÜ» wurde re-fokussiert

In der Programmausschusssitzung von November 2017 waren sich sämtliche Beteiligten einig und erwarten ausdrücklich, dass das Projekt P4-EFMÜ nach einer Phase der wachsenden Anforderungen auf die ursprüngliche funktionale Zielsetzung re-fokussiert wird. Basis sind die in den Vorarbeiten des Projekts P4 und der Initialisierungsphase definierten Ziele. Es geht insbesondere um die Funktionsbereiche Ermittlungssystem, Analyse-Funktionalität und Ablösung der kantonalen Belange, die heute im JANUS bearbeitet werden.

Die Umsetzung soll breit abgestützt werden. So sind die Bundesanwaltschaft, die Kantone und die Bundeskriminalpolizei Mitglieder im Projektausschuss. Mitarbeitende der kantonalen Projekte «Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz» (HIS) und «Harmonisierung der Polizei-Informatik» (HPI) sind in den Projektteams vertreten.

Vor Prüfbeginn wurde die Co-Auftraggeberschaft von fedpol und Bundesanwaltschaft für dieses Projekt beendet, fedpol ist nun alleiniger Auftraggeber.

Die Kosten- und Terminneutralität des Projekts P4-EFMÜ wird durch die Auftraggeberin auch mit der Re-Fokussierung als weiterhin gültig bezeichnet.

Beurteilung

Die relevanten Interessengruppen haben sich nachweislich mit dem neuen Fokus des Projekts P4-EFMÜ und den Zielen nach der Re-Fokussierung einverstanden erklärt.

Mit der Reduktion auf nur noch einen Auftraggeber für das Projekt «Ermittlungssystem FMÜ» erfüllt das Programm die HERMES-Vorgaben. Es ist aber wichtig, dass die Bedürfnisse der Bundesanwaltschaft nach wie vor angemessen berücksichtigt werden.

Da die Beschaffungen erst bevorstehen, kann die EFK zum Revisionszeitpunkt noch keine belastbaren Aussagen zur Termin- und Kostenneutralität nach den Anpassungen am Fokus machen.

2.5 Die Variantenwahl der Echtzeitkomponente steht kurz bevor

Die Neubeschaffung der Echtzeitkomponente ist im Projekt P2020 geplant. Zum Revisionszeitpunkt wird die Variantenwahl vorbereitet. Zu entscheiden ist, ob ein komplettes System eines Herstellers gekauft oder ob das System in einzelnen Teilen beschafft werden soll. Es stellen sich zudem Fragen bezüglich Fremd- oder Eigenentwicklung und wer die Steuerung des Betriebs übernehmen soll.

Die bereitgestellten Mittel werden aus Sicht der Programmleitung wie auch des Auftraggebers ausreichen. Dabei macht Letzterer den Vorbehalt, dass die Mittel nicht für eine neue Version von ISS bei gleichzeitiger Beschaffung von neuen Komponenten ausreichen.

Beurteilung

Da die Lösung noch nicht definiert ist, kann weder die Terminneutralität beurteilt werden noch ist es möglich, die Rahmenbedingungen für die Neubeschaffung der Echtzeitkomponente abschliessend abzuklären. Die EFK kann daher noch keine belastbare Beurteilung abgeben.

2.6 Die Betriebskosten können erst annähernd ermittelt werden und sind noch nicht finanziert

Für die neuen Anwendungen beim Dienst ÜPF wird mit einem Anstieg der jährlichen Betriebskosten um ca. 20 Millionen Franken gerechnet. In einer breit abgestützten Arbeitsgruppe Gebühren mit Akteuren aus Bund und Kantonen wird die Finanzierung diskutiert. Das EJPD geht jedoch davon aus, dass die zusätzlichen Kosten nicht vollumfänglich durch die Gebührenanpassungen finanziert werden können. Die Finanzierung der Lücke muss noch gelöst werden. Diese Aufgabe ist nicht Teil des Programmes FMÜ.

Die Betriebskosten der Anpassungen am Ermittlungssystem von fedpol und deren Finanzierung sind noch nicht definiert, liegen aber in der Verantwortung von fedpol. Bei «GovWare» ist vorgesehen, dass der Bund die Investitionen und die Kosten für das Personal für den Serverbetrieb übernimmt. Die Kantone bezahlen eine Fallpauschale zur Deckung der Lizenzkosten.

Beurteilung

Zum Prüfungszeitpunkt sind die Betriebskosten lediglich grob schätzbar, da die Beschaffungen noch nicht stattgefunden haben. Das Programm FMÜ ist auftragsgemäss für die Ermittlung der Betriebskosten zuständig und beschäftigt sich nur am Rande mit deren Finanzierung. Die Finanzierung ist im Moment noch nicht gesichert und muss ausserhalb des Programms (Linie, Gremien) sichergestellt werden.

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament entspricht dem Programmreporting

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) mit dem Halbjahresbericht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2017 über den Stand des Programmes FMÜ informiert⁵.

Das Programm FMÜ meldete per 31. Dezember 2017 den Gesamtstatus als grün mit gleichbleibender Tendenz.

Die EFK hat Termin-, Status- und Risikoangaben mit dem projektinternen Berichtswesen abgestimmt. Zusätzlich hat die EFK anlässlich dieser Prüfung die Leistungswertanalyse (LWA) genauer betrachtet, welche auf Programmstufe erstellt und in den Halbjahresbericht rapportiert wird.

Die Termine sowie die gemeldeten Top-Risiken entsprachen zum Zeitpunkt der Berichterstattung denjenigen in den projektinternen Unterlagen. Bei den Statusangaben stellte die EFK in einem Projekt eine abweichende Ampel (grün anstatt gelb) fest.

Im Programm FMÜ wird auf Projektstufe keine LWA eingesetzt. Sie wird auf der Programmebene, basierend auf den Projektreports und den internen Aufwänden gemäss Arbeitszeiterfassung (korrigiert um schon verrechnete externe Aufwände) erstellt. Die Struktur entspricht den Projekten und der jeweiligen HERMES-Phase. Die Summe über alle Projekte wird in die Vorlage des ISB übertragen.

Die Steuerung der Projekte und des Programms erfolgt nicht über die LWA.

Das Programm wendet damit die Vorgaben der Version 1.0 der Weisung P038 an. Die Begründung des ISC-EJPD für die aktuelle Form der LWA ist mehrstufig. Die Regelung, auf welche es sich «historisch» bezieht ist in der überarbeiteten Weisung so nicht mehr vorhanden, sie sei aber auch nicht aufgehoben worden. Zudem wird sie im Sinne der Kontinuität in der aktuellen Form weitergeführt.

Beurteilung

Die EFK fand, abgesehen von einer falschen Ampelangabe in einem Projekt, keine Hinweise, welche Zweifel an der Verlässlichkeit der Berichterstattung per 31. Dezember 2017 begründen würden. Bei der abweichenden Ampelangabe handelt es sich gemäss Programmleitung um einen Übertragungsfehler.

Hinsichtlich des Aussagewerts der LWA ist jedoch festzuhalten, dass die Gliederung in Projekte und HERMES-Phasen für die Steuerung wenig geeignet ist. Durch den Umstand, dass damit die Auswertungsbasis sehr grob strukturiert ist, stimmt die Auswertung für die FinDel zwar zahlenmässig, hat jedoch kaum Aussagewert. Die korrekte bzw. weisungskonforme Anwendung sollte explizit mit dem ISB abgestimmt und geprüft werden, wie der Aussagewert der LWA für das Programm FMÜ gesteigert werden kann.

Die EFK wird die Aspekte der Praktikabilität und der Aussagekraft der LWA im Rahmen ihrer Prüfungen generell weiterverfolgen.

⁵ Bundesratsbeschluss «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2017 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK». Das Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2018 lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ISC-EJPD, zusammen mit dem ISB nach wirtschaftlich vertretbaren Möglichkeiten zu suchen um den Aussagewert der Leistungswertanalyse für das Programm FMÜ zu erhöhen.

Stellungnahme des Geprüften:

Die Programmleitung versteht das Anliegen und wird der Empfehlung selbstverständlich nachkommen.

Das Grundproblem wurde bereits vor Einführung der LWA zwischen dem Programm und dem ISB diskutiert und liegt im Spannungsfeld zwischen der Aussagekraft und Übersichtlichkeit der LWA einerseits und dem zunehmenden Erhebungs- und Koordinationsaufwand auf der anderen Seite.

4 Projektführung

4.1 Programmsteuerung und -führung auf hohem Niveau

Der Programmleiter wird von allen Befragten als sehr kompetent bezeichnet und es attestieren ihm alle die Fähigkeit, dieses Programm zum Erfolg zu führen.

Der Programmauftraggeber seinerseits ist in regelmässigem Kontakt mit dem Programmleiter und unterstützt diesen bei Bedarf. Wie der Entscheid für die Neubeschaffung zeigt, ist er auch bereit, für eine gute Lösung auf bestehende Beschlüsse zurückzukommen und die dazu notwendigen Arbeiten aktiv zu unterstützen.

Auf formeller Ebene fällt auf, dass die aktuellste Version des Programm-Managementplans zum Prüfungszeitpunkt vom 14. Dezember 2017 datiert und die organisatorischen und inhaltlichen Änderungen noch nicht vollständig enthält. Er ist seit Januar 2018 in Überarbeitung.

Beurteilung

Für den Programmerfolg ist die in allen Belangen funktionierende Programmsteuerung und -führung ein wichtiger Erfolgsfaktor. Wie die EFK erneut feststellen kann, sind im Programm FMÜ beide Funktionen optimal besetzt.

Auf formeller Seite regt die EFK an, den Programm-Managementplan nach den erfolgten Änderungen anzupassen und zu genehmigen.

4.2 Das Qualitäts- und Risikomanagement funktioniert

Die Qualität und die Risiken werden im Programm FMÜ wie auch in den Projekten gesteuert und überwacht. Vorgaben und Prozesse haben sich gegenüber der Revision von 2016 nicht geändert. Zusätzlich zum operativen Qualitäts- und Risikomanagement wird eine punktuelle Prüfung der Qualitätssicherung anhand des Prüfplanes durchgeführt und eine periodische Risikoeinschätzung durch den externen Qualitäts- und Risikomanager vorgenommen.

Anfangs gab es in der «Realisierungseinheit 1» des Projektes P2 Qualitätsprobleme, welche in den Tests verortet wurden.

Für die Projekte ist Schlüssel-Fachpersonal wie IT-Architekten und Business-Analysten kaum verfügbar. Die Projektleiter können nur selten auf interne Architekten oder Business-Analysten aus der ISC-Linie zugreifen, externe sind aufgrund eines fehlenden Rahmenvertrages im ISC-EJPD schwierig abzurufen.

Beurteilung

Das Qualitäts- und auch das Risikomanagement wurden 2016 mit gutem Ergebnis geprüft. Da die Vorgaben, Prozesse und deren Umsetzung in diesem Bereich keine wesentlichen Änderungen erfahren haben, wurde auf eine erneute vertiefte Prüfung des Qualitäts- und Risikomanagements verzichtet.

Die EFK hat jedoch die Qualitätsprobleme im Projekt P2 genauer betrachtet. Sie konnte feststellen, dass diese auf fehlende fachliche Fähigkeiten der Testpersonen zurückzuführen waren. Inzwischen sind die Probleme, basierend auf den Ergebnissen der Site Acceptance Tests, behoben.

Die Risiken, welche durch das Programm FMÜ geführt werden, entsprechen weitgehend den Feststellungen der EFK. Einzig die Gewichtung des Ressourcenrisikos erscheint der EFK angesichts der aktuellen Situation zu tief. Die personellen Engpässe im Programm FMÜ sind weitreichender als das «normale» Ressourcenrisiko und es deutet nichts darauf hin, dass sich diese Situation verbessert (siehe auch Kapitel 4.3).

4.3 Die Beschaffung externer Experten ist kritisch

Die Projekte melden ihren Personalbedarf bei der Programmleitung an, deren Aufgabe es ist, die benötigten personellen Ressourcen zu beschaffen. Sie überprüft die Planung der Projekte und bespricht periodisch die Ressourcensituation.

Da die Rahmenverträge des ISC-EJPD für externes Personal ausgelaufen sind, wird seitens Programm versucht, Personal über die bestehenden BIT- oder FUB-Rahmenverträge abzurufen. Durch den Umstand, dass über die WTO keine IT-Architekten und Analysten abrufbar waren, wurde freihändig beschafft, was aber zu regelmässigen Wechsellern und entsprechendem Know-how-Verlust führte.

Gemäss Information des ISC-EJPD haben verschiedene Gründe die Aktivitäten verzögert, mit denen neue WTO-Rahmenverträge hätten erarbeitet und abgeschlossen werden sollen. Auch gab es zwischenzeitlich einen starken Anstieg der von den Leistungsbezüglern des ISC-EJPD gemeldeten Projektvolumen, sodass die Nachfrage nicht mehr intern abgedeckt werden konnte.

Die knappe Ressourcenverfügbarkeit hat bereits Auswirkungen auf projektinterne Termine. Es werden aber noch keine Auswirkungen auf Phasen- bzw. Einführungstermine ausgewiesen.

Beurteilung

Die Programmleitung muss der Ressourcensituation, vor allem in Bezug auf IT-Architekten und Business-Analysten, auch weiterhin eine hohe Priorität zuweisen (siehe auch Kapitel 4.2).

Dass die Rahmenverträge im ISC-EJPD nicht zeitgerecht erneuert werden konnten, ist bedauerlich. Jedoch ist dies nicht der einzige Grund für die Ressourcenknappheit. Wie andere Verwaltungseinheiten auch, kämpft das ISC-EJPD in der aktuellen Marktsituation damit, dass gute IT-Architekten und Business-Analysten für die angebotenen Stundensätze kaum mehr zu finden sind.

4.4 Erwartungen sollten intensiver «geführt» werden

Die wichtigsten Interessengruppen für das Programm (siehe Kapitel 2.1) sind entweder im Programmausschuss, in den Projektausschüssen oder in den Fachgruppen vertreten. Das Programm und die Projekte versuchen, deren divergierenden Ansprüchen so gut wie möglich Rechnung zu tragen. Das gelingt nicht immer und es müssen bewusst Kompromisse eingegangen werden.

Die Kantone stellen Spezialisten (Vertreter der Polizei und der Staatsanwaltschaft), welche letztlich deren Anforderungen definieren. Diese haben hohe Erwartungen an die neue Lösung.

Im Programm FMÜ wird eine Stakeholderliste geführt und aktiv gepflegt.

Der Dienst ÜPF betreibt ein eigenes Stakeholdermanagement gegenüber der Öffentlichkeit.

Beurteilung

Die EFK erkennt ein aktives Stakeholdermanagement. Die wichtigsten Interessengruppen sind im Programm und in den Projekten vertreten. Widerstände gegen das Programm bzw. die Projekte werden erkannt und behandelt. Die Kantone sind zwar gut einbezogen, bleiben aber aufgrund ihrer vielseitigen Ansprüche und einer hohen Erwartungshaltung eine Herausforderung. Die Programmsteuerung und -leitung hat dies erkannt und erste Informationsmassnahmen eingeleitet. Dies ist der richtige Weg, sofern das Erwartungsmanagement nicht als einmalige, sondern als regelmässige Aufgabe auf Programmstufe etabliert wird.

Aufgrund der externen Ausrichtung ist nachvollziehbar, dass der Dienst ÜPF ein eigenes Stakeholdermanagement mit Bezug auf die Öffentlichkeit betreibt. In diesem Kontext ist wichtig, dass die Kommunikation gegenüber gemeinsamen Interessengruppen mit dem Programm abgestimmt erfolgt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
(BÜPF, SR 780.1)

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

IKT-Strategie des Bundes 2016–2019 vom 4. Dezember 2015

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum
IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018

P038 – Halbjährliche Berichterstattung IKT-Schlüsselprojekte des Bundes – Version 1.1 –
7.11.2017 (IKT-Vorgabe des ISB)

Anhang 2: Abkürzungen

AG	Programm- oder Projektauftraggeber
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FDA	Fernmeldediensteanbieter
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der eidg. Räte
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS-EJPD	Generalsekretariat EJPD
GU	Generalunternehmung/Generalunternehmer
HIS	Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz
HPI	Harmonisierung der Polizei-Informatik
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
LWA	Leistungswertanalyse (Earned Value Methode)
VK	Verpflichtungskredite
WTO	World Trade Organisation

Anhang 3: Glossar

Echtzeitkomponente	Zentrales System im Bereich V, welches in Echtzeit Überwachungsdaten von den Fernmeldediensteanbietern für die weitere Verarbeitung zur Verfügung stellt.
G5	Neue Mobilephone-Netztechnologie der fünften Generation
GovWare	Government Software – Besonderes Informatikprogramm gemäss Artikel 269ter StPO, um den Inhalt der Kommunikation und die Randdaten des Fernmeldeverkehrs in unverschlüsselter Form abzufangen und auszuleiten.
HERMES	Projektmanagementmethode der Bundesverwaltung für Projekte im Bereich der Informatik, der Entwicklung von Dienstleistungen und Produkten sowie der Anpassung der Geschäftsorganisation
IKT-Cockpit	Damit die für die Steuerung und Führung der IKT notwendigen Informationen einheitlich und vollständig vorliegen, hat der Bundesrat bestimmt, dass alle IKT-Projekte (ausser Kleinprojekte) und alle Fachanwendungen (ausser Kleinanwendungen) im IKT-Portfolio des Bundes und damit im Cockpit IKT geführt werden müssen.
JANUS	Informationssystem der Bundeskriminalpolizei
IRC	Information Request Component – Neue Komponente für die Auskünfte des Dienstes ÜPF
ISS 2	Zweites Projekt zum Aufbau des Interception System Schweiz, für die staatliche Telefonüberwachung
Projekt P2	Systemausbauten ISS
Projekt P2020	Ablösung des bestehenden Echtzeitsystems
Projekt P4-EFMÜ	Ermittlungssystem FMÜ von fedpol
Projekt P4GovWare	Anwendung für die IT-Forensic und CyberCrime – Beschaffung des Informatikprogramms GovWare
RDC	Retained Data Component – Neue Komponente des V-FMÜ für die Verwaltung der Daten, die von den rückwirkenden Überwachungsmaßnahmen geliefert werden.
Site Acceptance Test	Der Site Acceptance Test, kurz SAT, ist die Abnahme einer Maschine oder Anlage an ihrem Aufstellort direkt beim Kunden.

Priorisierung der Empfehlungen

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