

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Fernmeldeüberwachung

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20376.485.00148
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

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 Eine gesamthafte Anpassung der Planung setzt neue Zielvorgaben	15
2.1 Das EJPD deckt den IKT-Investitionsbedarf für Ausbau und Betrieb der gerichtspolizeilichen Fernmeldeüberwachung ab.....	15
2.2 Die Kurskorrektur 2018 sollte kostenneutral erfolgen.....	16
2.3 Die Neuplanung 2020 rechnet mit Kostenüberschreitungen.....	20
2.4 Die neuen Zielvorgaben sind unbedingt einzuhalten	21
3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament ist korrekt und transparent	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	25
Anhang 2: Abkürzungen	26
Anhang 3: Glossar	27

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Fernmeldeüberwachung Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm Fernmeldeüberwachung (Programm FMÜ) zum dritten Mal geprüft¹. Der Hauptfokus lag auf der überarbeiteten Gesamtplanung, die aufgrund von verschiedenen Terminverzögerungen notwendig wurde. Mit dem Programm FMÜ werden das Verarbeitungssystem des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) sowie die polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei angepasst. Ursprünglich plante das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) für diesen Ausbau der gerichtspolizeilichen Fernmeldeüberwachung 112 Millionen Franken zu investieren. Dafür hat das Parlament 2015 einen Verpflichtungskredit (VK) über 99 Millionen Franken bewilligt.

Das EJPD rechnet gegenüber der Ursprungsplanung neu mit einem Gesamtkostenvolumen von 140 Millionen Franken und einer Verschiebung des geplanten Endtermins um zweieinhalb Jahre. Das Programm FMÜ geht davon aus, einen Zusatzkredit beantragen zu müssen. Es will deshalb die Kostenentwicklung 2021 verifizieren und sucht nach Möglichkeiten, um Ausgaben einzusparen.

Das EJPD änderte 2018 den Kurs. Anstelle eines Ausbaus des bestehenden Überwachungssystems, soll ein neues System in einer Eigenfertigung realisiert werden. Die EFK kann diesen Entscheid nachvollziehen, obwohl zeitliche und finanzielle Risiken getragen werden müssen.

Die Eigenfertigung eines Überwachungssystems soll das derzeitige ISS ersetzen

Im Gegensatz zum ursprünglichen Plan, das derzeitige Interception System Schweiz (ISS) auszubauen, entschied sich der Dienst ÜPF nach einer Marktanalyse für eine Eigenfertigung. Dieser Zentralentscheid wurde von dem Auftraggeber geprüft und genehmigt. Zusammen mit einem Entwicklungspartner will der Dienst ÜPF ein für die Schweiz zugeschnittenes Federal Lawful Interception Core Component (FLICC) entwickeln und betreiben.

Als Risikominderungsmaßnahme schliesst das Programm FMÜ eine Ersatzbeschaffung als Plan B nicht aus, obwohl dies mit funktionalen Abstrichen einhergehen würde. Mittelbedarf und Finanzierung für den Plan B wären noch zu klären. Dabei müssten auch die bisherigen Ausgaben für die Eigenfertigung mitberücksichtigt werden. Für dieses Vorgehen hat das Programm FMÜ die Gesamtplanung nachvollziehbar und verlässlich erstellt und mit allen Beteiligten abgestimmt. Das Risiko, dass der Betrieb der noch ausstehenden Elemente im Projekt «IKT-ProgFMÜ-P1» (Ersatzbeschaffungen für das Auskunftssystem, das Verwaltungssystem und die rückwirkende Überwachung) nicht planmässig erfolgen kann, ist klein.

¹ «IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung» (PA 16315 und PA 18290), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

Mit der Eigenfertigung können die Digitalisierungsziele konsequent verfolgt werden

Digitalisierung ist für die Echtzeitüberwachung ein wichtiges Element und kann mit einer Eigenfertigung konsequent verfolgt werden. Die Bundesziele zur digitalen Transformation Service-, Prozess-, Management- und Organisationsinnovation sowie IT-Innovation können verfolgt werden. Details dazu sind in den Konzepten zusammen mit dem Realisierungspartner zu spezifizieren.

Das Programm FMÜ plant zwei Realisierungseinheiten zur funktionalen Ablösung des heutigen ISS. Das abgegrenzte Folgeprojekt im Bereich Echtzeitüberwachung wird demzufolge, wie geplant, nicht innerhalb des genehmigten Budgets durchgeführt. Es wird auch in Zukunft Investitionen zur Pflege und Weiterentwicklung des FLICC benötigen.

Das Risikomanagement ist gut verankert und die Berichterstattung korrekt und transparent

Das Programm FMÜ hat das Risikomanagement stark verankert und liefert der Auftraggeberin zweckmässige Informationen. Die Berichterstattung des Programms FMÜ an Bundesrat und Parlament ist korrekt und transparent.

Audit du projet informatique clé Surveillance des télécommunications

Département fédéral de justice et police

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a soumis le programme Surveillance des télécommunications à un troisième audit¹. L'accent a été mis sur la planification globale actualisée, rendue nécessaire par divers retards dans le calendrier. Avec le programme Surveillance des télécommunications, le système de traitement du Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (Service SCPT) ainsi que les systèmes d'information de police de l'Office fédéral de la police vont être adaptés. Dans un premier temps, le Département fédéral de justice et police (DFJP) avait prévu d'investir 112 millions de francs dans le développement de la surveillance des télécommunications de la police judiciaire. À cette fin, le Parlement avait approuvé un crédit d'engagement (CE) de 99 millions de francs en 2015.

Par rapport à la planification initiale, le DFJP prévoit aujourd'hui un coût total de 140 millions de francs et un report de deux ans et demi de la date d'achèvement des travaux. Les responsables du programme Surveillance des télécommunications s'attendent à devoir solliciter un crédit supplémentaire. C'est pourquoi ils veulent vérifier l'évolution des coûts en 2021 et trouver des moyens de faire des économies.

En 2018, le DFJP a changé de cap. Il a renoncé au développement du système de surveillance déjà en place au profit de l'élaboration d'un nouveau système en interne. Le CDF comprend cette décision, bien que les risques par rapport au calendrier et sur le plan financier doivent être assumés.

Élaboration interne d'un système de surveillance pour remplacer l'Interception System Schweiz

Contrairement à son plan initial de développer l'Interception System Schweiz (ISS), le Service SCPT a décidé, après une analyse de marché, d'élaborer un système en interne. Cette décision capitale a été examinée et approuvée par le mandant. Avec un partenaire, le Service SCPT entend concevoir et exploiter un composant (Federal Lawful Interception Core Component, FLICC) pour la Suisse.

Les responsables du programme Surveillance des télécommunications n'excluent pas la mesure propre à réduire les risques qui consisterait à acquérir un système de remplacement à titre de plan B, même si les fonctionnalités s'en trouveraient amoindries. Le coût et les modalités de financement du plan B doivent encore être précisés. Il s'agirait aussi de tenir compte des dépenses engagées jusqu'à présent dans l'élaboration du système en interne. Pour ce faire, les responsables du programme Surveillance des télécommunications a établi une planification globale compréhensible et fiable, en accord avec l'ensemble des parties prenantes. Le risque que les composants manquants du projet « IKT-ProgFMÜ-P1 »

¹ « Projet informatique clé Surveillance des télécommunications » (numéros d'audit 16315 et 18290), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

(acquisitions de remplacement pour le système de renseignements, le système de gestion et la surveillance rétroactive) ne puissent pas fonctionner comme prévu est faible.

L'élaboration en interne permet de poursuivre les objectifs de numérisation de façon cohérente

La numérisation est un élément important pour la surveillance en temps réel. Avec son élaboration en interne, elle peut être suivie de manière cohérente et, par conséquent, contribuer à la réalisation des objectifs de la Confédération en matière de transformation numérique (innovations dans le domaine des services, des processus, de la gestion et de l'organisation ainsi que de l'informatique). Les modalités de numérisation sont à préciser avec le partenaire d'exécution dans les concepts.

Le programme Surveillance des télécommunications prévoit deux unités de réalisation pour le remplacement fonctionnel de l'ISS. Ainsi, le projet relatif à la surveillance en temps réel ne se fera pas, comme prévu dans le cadre du budget approuvé. Il faudra continuer à investir dans la maintenance et le développement du FLICC.

La gestion des risques est bien en place, les informations communiquées sont correctes et transparentes

Les responsables du programme Surveillance des télécommunications ont bien établi la gestion des risques et fournissent des informations pertinentes à la mandante. Les informations communiquées dans le cadre du *reporting* au Conseil fédéral et au Parlement sont exactes et transparentes.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Sorveglianza delle telecomunicazioni

Dipartimento federale di giustizia e polizia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato per la terza volta il programma Sorveglianza delle telecomunicazioni (STT)¹. L'attenzione è stata posta sulla necessaria rielaborazione della pianificazione globale, causata da vari ritardi nella programmazione. Il programma STT mira all'adeguamento del sistema di trattamento del Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) così come dei sistemi d'informazione di polizia dell'Ufficio federale di polizia. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), originariamente, aveva previsto di investire 112 milioni di franchi nell'ampliamento della sorveglianza delle telecomunicazioni della polizia giudiziaria. A tal fine, nel 2015 il Parlamento aveva approvato un credito d'impegno di 99 milioni di franchi.

Rispetto alla pianificazione originaria, il DFGP prevede ora un costo totale di 140 milioni di franchi e un rinvio di due anni e mezzo della scadenza prevista. I responsabili del programma STT ritengono che sarà necessario richiedere un credito supplementare. Per questo motivo, intendono verificare l'evoluzione dei costi nel 2021 e contenere, dove possibile, le spese.

Nel 2018 il DFGP ha operato un cambio di rotta. Anziché espandere il sistema di sorveglianza esistente, ha deciso di implementarne uno nuovo autonomamente. Il CDF ritiene comprensibile questa decisione, anche se comporterà rischi temporali e finanziari.

Sostituzione dell'attuale sistema ISS con un sistema di sorveglianza prodotto internamente

Contrariamente al piano originario di ampliare l'attuale Interception System Switzerland (ISS), il Servizio SCPT ha deciso, in seguito ad un'analisi di mercato, di produrre un sistema in proprio. La decisione è stata esaminata e approvata dal committente. Insieme a un partner di sviluppo, il Servizio SCPT intende sviluppare e gestire una Federal Lawful Interception Core Component (FLICC) concepita su misura per la Svizzera.

Tuttavia, quale misura di riduzione dei rischi, il programma STT non esclude l'alternativa di un appalto sostitutivo, anche se questo comporterebbe tagli funzionali. Il fabbisogno di mezzi e il finanziamento del piano alternativo sarebbero ancora da chiarire. I chiarimenti dovrebbero anche tener conto delle uscite per la produzione interna sostenute finora. A tale scopo, i responsabili del programma STT hanno elaborato, in accordo con tutte le parti coinvolte, una pianificazione globale chiara e plausibile. Il rischio che l'esercizio degli elementi in sospenso nel progetto «IKT-ProgFMÜ-P1» (acquisti sostitutivi per il sistema d'informazione, il sistema di gestione e la sorveglianza retroattiva) non possa essere effettuato secondo i tempi previsti è minimo.

¹ «Progetto chiave TIC Sorveglianza delle telecomunicazioni» (n. della verifica 16315 e 18290), disponibile sul sito del CDF (www.cdf.admin.ch).

La produzione interna consente di perseguire coerentemente gli obiettivi di digitalizzazione

La digitalizzazione è un elemento importante per la sorveglianza in tempo reale e una produzione interna consentirebbe di realizzarla coerentemente. La produzione interna permetterebbe infatti di perseguire gli obiettivi della Confederazione relativi alla trasformazione digitale (innovazione dei servizi e dei processi aziendali, gestionale e organizzativa così come dell'informatica). I dettagli dovranno essere specificati nei piani elaborati d'intesa con il partner di realizzazione.

Il programma STT prevede due unità di realizzazione per sostituire funzionalmente l'attuale ISS. Di conseguenza, il progetto successivo delimitato nell'ambito della sorveglianza in tempo reale non sarà realizzato, come previsto, entro i limiti del bilancio preventivo approvato. La manutenzione e l'ulteriore sviluppo della FLICC richiederanno investimenti anche in futuro.

La gestione dei rischi è ben ancorata e la rendicontazione è accurata e trasparente

Il programma STT ha fortemente ancorato la gestione dei rischi e fornisce al committente informazioni utili. La rendicontazione del programma STT al Consiglio federale e al Parlamento è corretta e trasparente.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project Telecommunications Surveillance

Federal Department of Justice and Police

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the Telecommunications Surveillance (TS) programme for the third time¹. The main focus was on the revised overall planning, which became necessary due to various delays. The TS programme aims to adapt the processing system of the Post and Telecommunications Surveillance Service (PTSS) and the police information systems of the Federal Office of Police (fedpol). Originally, the Federal Department of Justice and Police (FDJP) planned to invest CHF 112 million in this expansion of the criminal police's telecommunications surveillance. In 2015, Parliament approved a guarantee credit of CHF 99 million for this purpose.

Contrary to the original forecast, the FDJP now expects total costs of CHF 140 million and a postponement of the planned end date by two and a half years. The TS programme assumes that it will have to apply for an additional credit. It therefore wants to review the cost development in 2021 and is looking for ways to reduce expenditure.

The FDJP changed course in 2018. Instead of expanding the existing surveillance system, it plans to implement its own new system produced in-house. The SFAO can understand this decision, although time and financial risks must be assumed.

In-house product to replace the current ISS surveillance system

In contrast to the original plan to expand the current Interception System Switzerland (ISS) and following a market analysis, the PTSS decided in favour of in-house production. This key decision was reviewed and approved by the client. Together with a development partner, the PTSS intends to develop and operate a Federal Lawful Interception Core Component (FLICC) tailor-made for Switzerland.

As a risk mitigation measure, the TS programme does not rule out a replacement procurement as a plan B, although this would entail functional cutbacks. Funding requirements and financing for the plan B would still have to be clarified. The previous expenditure on in-house production would also have to be taken into account. For this procedure, the TS programme prepared the overall planning in a comprehensible and reliable manner, and coordinated it with all parties involved. The risk that the operation of the outstanding elements in the project "ICT-ProgTS-P1" (replacement procurements for the information system, the administration system and the retrospective surveillance) cannot be carried out according to plan is small.

¹ "Key ICT project Telecommunications Surveillance" (audit mandates 16315 and 18290), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch)

In-house production allows the digitalisation objectives to be pursued in a consistent manner

Digitalisation is an important element for real-time surveillance. This can be done in a consistent manner using an in-house product and thus contribute to the achievement of the federal digital transformation objectives (innovations in service, processes, management, organisation and IT). The details are to be specified in the concepts in conjunction with the implementation partner.

The TS programme is planning two implementation units for the functional replacement of the current ISS. This real-time surveillance project will therefore not be able to be carried out within the approved budget as planned. It will also require future investments to maintain and further develop the FLICC.

Risk management is well anchored and reporting is correct and transparent

The TS programme has strongly anchored risk management and provides the client with appropriate information. The TS programme's reporting to the Federal Council and Parliament is correct and transparent.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Das EJPD dankt der EFK für die Prüfung des Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung (Programm FMÜ). Gern nehmen wir die Einschätzungen, insbesondere bezüglich Risiken und Planung, zur Kenntnis. Der Bericht bestärkt uns darin, den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat das Programm Fernmeldeüberwachung (Programm 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 IKT-Schlüsselprojekt zum dritten Mal².

1.2 Prüfungsziel und -fragen

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

- Ist die überarbeitete Gesamtplanung verlässlich?
- Kann die Betriebsaufnahme des «IKT-ProgFMÜ-P1» planmässig erfolgen?
- Wird die Architektur im Bereich der Echtzeitüberwachung («IKT-ProgFMÜ-P2020») unter Berücksichtigung der Bundesziele zur digitalen Transformation zielführend angepasst?
- Ist das abgegrenzte Folgeprojekt «IKT-ProgFMÜ-P2020» innerhalb des genehmigten Budgets/Verpflichtungskredits machbar?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alberto Parisi (Revisionsleiter), Hans-Jörg Uwer und Marion Stettler vom 23. November bis 24. Dezember 2020, sowie vom 1. bis 13. Februar 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Die Prüfung umfasste Interviews, ein vertieftes Studium über Projekt- und Programmunterlagen sowie eine kurze E-Mailumfrage. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

² «IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung» (PA 16315 und PA 18290), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19. März 2021 statt. Teilgenommen haben: die Generalsekretärin des EJPD, der Leiter des ISC-EJPD, der Leiter Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr, der Chef Abteilung Polizei-Informationssysteme im fedpol sowie der Programmleiter.

Seitens EFK waren der Direktor, die Federführende und der Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Generalsekretariat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Eine gesamthafte Anpassung der Planung setzt neue Zielvorgaben

2.1 Das EJPD deckt den IKT-Investitionsbedarf für Ausbau und Betrieb der richtspolizeilichen Fernmeldeüberwachung ab

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) plante mit dem Programm FMÜ Investitionen von 112 Millionen Franken im Bereich der richtspolizeilichen Fernmeldeüberwachung. Nach Abzug der Eigenleistungen von 13 Millionen Franken beantragte das EJPD einen Verpflichtungskredit (VK) über 99 Millionen Franken. Mit Bundesbeschluss zum «Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» vom 11. März 2015 bewilligte das Parlament diesen Kreditantrag³. Der Kredit ist für IKT-Ersatzbeschaffungen, -Leistungsanpassungen und -Systemausbauten im Dienst ÜPF und des fedpol bis 2021 bestimmt. Beim Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) betrifft das den Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung (V-FMÜ). Bei fedpol geht es darum, die polizeilichen Informationssysteme des Bundes an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre anzupassen. Die insgesamt fünf Projekte sind im Programm FMÜ zusammengeführt. Die Investitionen erfolgten über mehrere Jahre gestaffelt in vier Finanzierungsetappen. Der Dienst ÜPF ist unabhängig und dem Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) nur administrativ zugeordnet.

Zwei Projekte hatten Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen in das Interception System Schweiz (ISS) zum Ziel (Tab. 1, Projekte 1 und 2). Diese Investitionen waren gemäss Botschaft 14.065 notwendig zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Dienstes ÜPF, also um die Überwachung des Fernmeldeverkehrs gemäss geltendem Recht sicherzustellen. Das dritte Projekt umfasste Erweiterungen aufgrund der damals anstehenden Revision des «Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)»⁴. In diesem Projekt war auch der Aufbau eines Langzeitdatenaufbewahrungssystems (LZDAS) vorgesehen. Für Anpassungen der Verarbeitungssysteme von fedpol sowie für weitere Systemausbauten wurde ein viertes und fünftes Projekt definiert⁵. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die fünf Projekte.

Projekt	Kurzbeschreibung	Etappe	CHF
Projekt 1	Ersatzbeschaffung, inkl. Projektierungsarbeiten für die Etappen 2-4	1	28 Mio.
Projekt 2	Leistungsanpassungen	2	14 Mio.
Projekt 3	Gesetzesrevision – ISC-EJPD	3	12 Mio.
Projekt 4	Kompatibilitätsanpassungen der Systeme von fedpol	3	28 Mio.
Projekt 5	Systemausbauten	4	17 Mio.
Bedarf Gesamtkredit			99 Mio.

Tabella 1: Botschaft 14.065 (Quelle: BBI 2014 6711, Darstellung EFK)

³ BBI 2015 3033

⁴ SR 780.1

⁵ BBI 2014 6711

Die Gesamtinvestitionskosten werden in der Botschaft 14.065 mit einer Schätzungenauigkeit von +/- 20 % ausgewiesen. Die Botschaft beinhaltet sieben Punkte, die mit dem Gesamtkredit finanziert werden sollen:

1. Ersatz jener Teile die das Ende des Lebenszyklus erreicht haben;
2. Aufbau eines Langzeitdatenaufbewahrungssystems und einer Schulungsinfrastruktur sowie Anpassung des Auskunftssystems;
3. Anpassung der IKT-Systeme des Dienstes ÜPF und von fedpol an technische Weiterentwicklungen und Leistungssteigerungen;
4. Erstellung neuer Funktionen, die von den Strafverfolgungsbehörden zur Bearbeitung und Analyse benötigt werden;
5. Ermöglichung zukünftiger Ausbauten im Sinne eines Investitionsschutzes;
6. Bandbreitenanpassungen der Netzwerke;
7. Bereitstellung von Übersetzungshilfen, weiterführenden Analyse- und Visualisierungsfunktionen sowie Filter für die Polizeisysteme.

Beurteilung

Mit dem VK konnte das EJPD den Informatikinvestitionsbedarf beim Dienst ÜPF und bei fedpol von 112 Millionen Franken für die Jahre 2016–2021 decken.

Mit einer ausgewiesenen Ungenauigkeit schätzte das Programm 2015 die notwendigen gesamten finanziellen Mittel auf maximal 134,4 Millionen Franken (Programmvolumen)⁶.

Die zu realisierenden Funktionen sind in der Begründung des Kreditantrags summarisch aufgeführt und bieten dem Programm FMÜ dadurch einen grossen Handlungsspielraum.

In den Prüfungsgesprächen wurde darauf hingewiesen, dass die Mittelbeschaffung in Form eines Verpflichtungskredits für den Dienst ÜPF die Handlungsoptionen einschränkt. Hätte der Dienst ÜPF ein Globalbudget könnte er schneller auf Veränderungen und technische Neuerungen reagieren. Die EFK kann dies nachvollziehen, sieht jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Vereinfachungsmöglichkeiten und verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

2.2 Die Kurskorrektur 2018 sollte kostenneutral erfolgen

Mit der Bewilligung des VK von 99 Millionen Franken wurde auch die erste von vier Finanzierungsetappen durch das Parlament freigegeben. Die Freigabe der weiteren Etappen erfolgte durch den Bundesrat. Die erste Etappe umfasste nebst den IKT-Ersatzbeschaffungen auch Projektierungsarbeiten für die Etappen zwei bis vier.

Im Verlauf dieser Projektierungsarbeiten erkannte das Programm FMÜ, dass der eingeschlagene Weg nicht in allen Teilen zielführend ist und leitete eine Kurskorrektur ein.

Daraufhin genehmigte das Parlament 2018 eine Anpassung der Finanzierungsetappen, wobei der Gesamtkredit jedoch unverändert blieb. Neu wird die vierte Finanzierungsetappe zulasten der zweiten und dritten aufgestockt. Damit wird ISS nicht ausgebaut, sondern durch eine Neubeschaffung ersetzt.

⁶ Das Programmvolumen umfasst die Investitionen, den finanzierungswirksamen Aufwand, den Aufwand aus interner Leistungsverrechnung sowie den übrigen internen Personalaufwand vom Start bis zum Ende des Projekts.

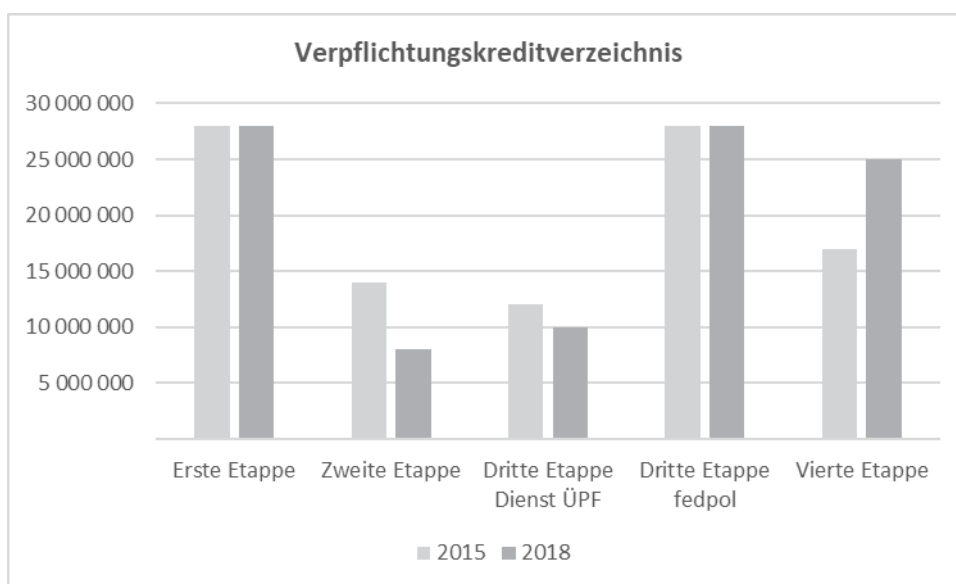


Abbildung 1: Anpassung der Finanzierungsetappen, Beträge in Mio. (Darstellung EFK)

Mit den Verschiebungen in den Finanzierungsetappen hatte das Programm FMÜ die Anpassungen an den Projekten wie folgt ausgewiesen. Die EFK hat diese Anpassungen bereits in ihrer Prüfung 2018 beurteilt⁷.

Projektgruppe	Name Projektgruppe	Projekte	Verpflichtungskredit
Projektgruppe 1	Ersatzbeschaffungen	IKT-ProgFMÜ-P1 (Ersatzbeschaffung CCIS / AMIS / HD) IKT-ProgFMÜ-Infra (Infrastrukturprojekt)	VK 1
Projektgruppe 2	Leistungsanpassungen	IKT-ProgFMÜ-P2 (Systemausbau ISS)	VK 2
Projektgruppe 3	Gesetzesrevision BÜPF-ISC-EJPD	IKT-ProgFMÜ-P3-LZDAS (Landzeitdatenaufbewahrung) IKT-ProgFMÜ-P3-Ausbauten IKT-ProgFMÜ-P3-Schulung	VK 3
Projektgruppe 4	Kompatibilitätsanpassungen der Systeme von fedpol	IKT-ProgFMÜ-P4-EFMÜ IKT-ProgFMÜ-P4-GovWare	VK 3

⁷ «IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung» (PA 18290), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

Projektgruppe 5	Die ehemalige Projektgruppe «Systemausbauten» dient neu der Umsetzung der Gesamtstrategie V-FMÜ	IKT-ProgFMÜ-P2020	VK 4
-----------------	---	-------------------	------

Tabelle 2: Stand Ende 2019 (Quelle: Programmbericht 2019, Darstellung EFK)

Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung 2018 war eine Neubeschaffung der Echtzeitkomponente geplant (IKT-ProgFMÜ-Projekt P2020) und die notwendige Variantenwahl wurde vorbereitet. Ob ein komplettes System eines Herstellers gekauft oder ob das System in einzelnen Teilen beschafft werden sollte, war damals noch offen. Im Oktober 2018 empfahl das Programm, auf Basis einer zuvor durchgeführten Studie, die Variante einer datenorientierten Modularisierung (*Data Centric Approach*). Mit Interviews bei zehn potenziellen Lieferanten anlässlich einer spezialisierten internationalen Messe hat das Programm gemäss Studie den Markt sondiert. Dabei stellte sich heraus, dass auf dem Markt keine für die Schweiz zugeschnittenen Fertiglösungen verfügbar sind. Die Wahl einer Eigenfertigung verspricht deshalb am erfolgreichsten zu sein. Strategische Kernkomponenten, für welche das entsprechende Know-how gemäss Aussagen des Dienst ÜPF vorhanden ist, werden vom Dienst ÜPF selber realisiert (in Abb. 4 rot markiert). Für die Entwicklung der übrigen Teile soll ein Entwicklungspartner mittels eines WTO-Verfahrens beschafft werden (in Abb. 4 blau markiert). Mit diesem Vorgehen können auch die Bundesziele zur digitalen Transformation verfolgt werden⁸.

⁸ Zielbild für die digitale Transformation in der Bundesverwaltung und den Aufbau der digitalen Infrastrukturen (Januar 2019), <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55503.pdf>, Abfrage von 19.03.2021

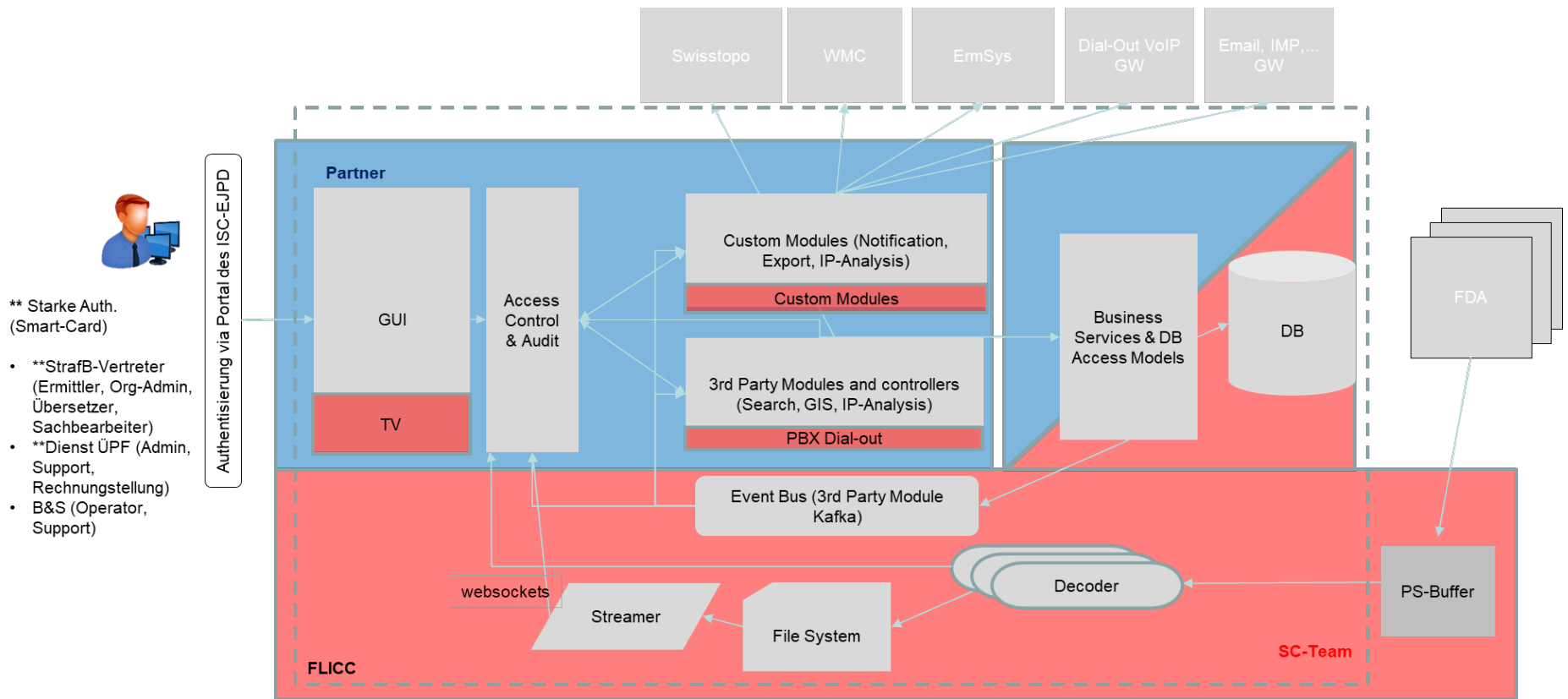


Abbildung 2: Architektur-Bild Federal Lawful Interception Core Component (Quelle: Fachausschuss vom 22. Oktober 2020)

Beurteilung

Der Bundesbeschluss von 2015 zum «Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» regelt allfällige VK-Verschiebungen. Eine Genehmigung durch das Parlament war demnach notwendig, weil die Verschiebungen die erlaubte Grenze von 10 % überstieg⁹.

Die EFK kann den getroffenen Variantenentscheid nachvollziehen. Darin erkennt sie die Möglichkeit, eine grössere Lieferantenunabhängigkeit zu erreichen und Know-how intern zu behalten. Der Dienst ÜPF kann so spezifisch auf die schweizerischen Verhältnisse und Anforderungen eingehen, ohne meist kostspielige Anpassungen von Standardlösungen zu beauftragen. Diesem Pluspunkt stehen jedoch die mit Eigenentwicklungen komplexer IKT-Systeme verbundenen zeitlichen und finanziellen Risiken gegenüber. Das Programm FMÜ muss daher diese Risiken eng führen. Das Risikomanagement ist im Projekt stark verankert und bildet die Situation gut ab.

2.3 Die Neuplanung 2020 rechnet mit Kostenüberschreitungen

In der Vorbereitung dieser dritten Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts FMÜ stellte sich heraus, dass das Programm die gesamte Planung abermals überarbeitet (siehe vorheriges Kapitel). Vor dem Hintergrund dieser gesamthaften Plananpassungen per Herbst 2020 fokussierte sich die EFK auf Prüfungsfragen rund um diese erneute Änderung.

Der Lösungsvorschlag der Neuplanung beinhaltet eine Neustrukturierung der Projekte mit dem Ziel, verbindliche Vorgaben für Termine und Kosten festzulegen. Der Programmausschuss genehmigte den Änderungsantrag (CR24) an der Sitzung vom 15. Dezember 2020. Für die Projekte bedeutet dies, dass sie spätestens auf den 31. März 2024 abgeschlossen werden müssen. Das Programm FMÜ soll anschliessend bis zum 30. Juni 2024 beendet werden. Gegenüber dem zu Beginn geplanten Programmabschluss per 31. Dezember 2021 bedeutet dies eine Verlängerung von zweieinhalb Jahren.

Im Gegensatz zur Kurskorrektur 2018 rechnet das Programm diesmal damit, dass der VK nicht ausreichen wird. Aufgrund der Beschaffungsplanung per Ende September 2020 und erneuter Validierung im Januar 2021 schätzt es eine Überschreitung von 10 Millionen Franken als wahrscheinlich ein.

Während das Programmvolumen bis 2019 mehr oder weniger stabil blieb, ist ein erster sprunghafter Anstieg von 15 % Ende 2019 zu vermerken. Mit dem CR24 erhöht sich das Volumen zum zweiten Mal markant. Das Programm FMÜ weist im Bericht an Bundesrat und Parlament per Ende 2020 141,9 Millionen Franken aus. Das entspricht einer Zunahme von 26 % gegenüber den ursprünglich 112 Millionen Franken. Angesichts dessen wird auch die in der Botschaft 14.065 ausgewiesene Schätzgenauigkeit überschritten. Das Programm prüft Möglichkeiten zur Bereinigung.¹⁰

⁹ Artikel 2, Absatz 2 des Bundesbeschlusses zum «Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» vom 11. März 2015, BBl 2015 3033

¹⁰ «DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung. Statusübersicht per 31. Dezember 2020», Entwurf für die Ämterkonsultation vom 16. Februar 2021

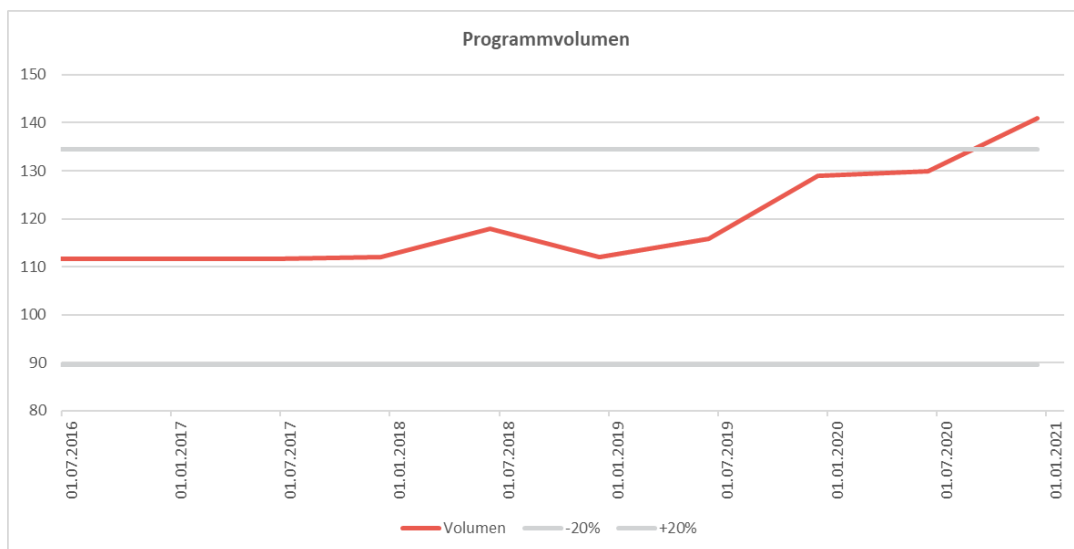


Abbildung 3: Programmvolumen in Mio., 2016–2021 (Darstellung EFK)

Beurteilung

Die EFK schätzt die seitens Projekt dargestellte Transparenz der Kostenentwicklung. Sie beobachtet diese jedoch hinsichtlich der sich abzeichnenden Kostenüberschreitung mit Sorge. Aufgrund der im Statusbericht (Entwurf für die Ämterkonsultation vom 16. Februar 2021) an Bundesrat und Parlament erklärten Absicht des EJPD die Kostenentwicklung 2021 zu verifizieren, verzichtet die EFK zum jetzigen Zeitpunkt auf eine Empfehlung.

2.4 Die neuen Zielvorgaben sind unbedingt einzuhalten

Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung umfasste das Programm FMÜ fünf aktive Projekte für den Ausbau und Betrieb des V-FMÜ und des Ermittlungssystems (ErmSys).

1. Die Ersatzbeschaffungen für das Auskunftssystem, das Verwaltungssystem und die rückwirkende Überwachung im Projekt IKT-ProgFMÜ-P1 sind weit fortgeschritten. Einige Komponenten sind schon in Betrieb. Die noch offene Komponente für die Datenbearbeitung rückwirkender Überwachungen ist in der Pilotphase.
2. Das Projekt IKT-ProgFMÜ-P2 wurde während der EFK-Prüfung abgeschlossen. Aktivitäten zur weiteren Pflege des ISS bis Ende 2022 erfolgen im Projekt IKT-ProgFMÜ-P3-Ausbauten.
3. Die Bereitstellung einer Lösung für ein Langzeitdatenaufbewahrungssystem im Projekt IKT-ProgFMÜ-P3-LZDAS ist für Mitte 2023 geplant. Das Vorhaben ist seit Herbst 2019 unterbrochen und soll 2021 weitergeführt werden.
4. Im Projekt IKT-ProgFMÜ-P4-EFMÜ wurde der Zuschlag für das ErmSys erteilt. Das Vorhaben soll bis zum 31. März 2024 umgesetzt werden.
5. Im Projekt IKT-ProgFMÜ-P2020 ist die WTO-Ausschreibung für die Suche eines Entwicklungspartners am 12. Februar 2021 abgelaufen. Das Evaluationsergebnis war während der EFK-Prüfung noch nicht bekannt.

Mit dem Projekt IKT-ProgFMÜ-P2020 soll das ISS durch eine Federal Lawful Interception Core Component (FLICC) abgelöst werden. Der Nutzungsbeginn des FLICC ist für das vierte Quartal 2023 geplant. Damit bleiben dem Dienst ÜPF knapp drei Jahre für die Realisierung und Inbetriebnahme einer auf schweizerische Anforderungen zugeschnittenen Eigenfertigung. Im Sinne einer Risikominderungsmaßnahme hat das Programm FMÜ einen Plan B skizziert, der insbesondere einem Wunsch der Kantone entspricht. Sollte sich Mitte 2021 oder gegen Ende 2022 herausstellen, dass die Eigenfertigung nicht erfolgreich wird, würde ein Ersatzsystem beschafft. Gemäss Erfahrungen des Dienstes ÜPF dauert die Beschaffung und Inbetriebnahme dieses Ersatzsystems circa zwei Jahre. Die finanziellen Konsequenzen müssten noch erarbeitet werden. Dabei muss das Programm FMÜ nebst den Beschaffungskosten auch die bereits erbrachten Aufwände und Ausgaben für die Eigenfertigung berücksichtigen.

Für die Pflege und Weiterentwicklung des FLICC werden erwartungsgemäss in Zukunft finanzielle Mittel benötigt. Das Programm FMÜ weist darauf hin, dass die funktionale Ablösung des ISS mit zwei Realisierungseinheiten abgeschlossen wird. Eine dritte muss jedoch folgen und mit zusätzlichen Mitteln ausserhalb des Programms FMÜ finanziert werden.

Die E-Mailumfrage bestätigte, dass das Vorgehen und die ISS-Betriebsdauerverlängerung von der überwiegenden Mehrheit der Kantonsvertreter unterstützt wird. Sie befürchten aber zugleich, dass die Eigenfertigung möglicherweise nicht zeitgerecht fertiggestellt werden kann und der Plan B forciert werden müsste.

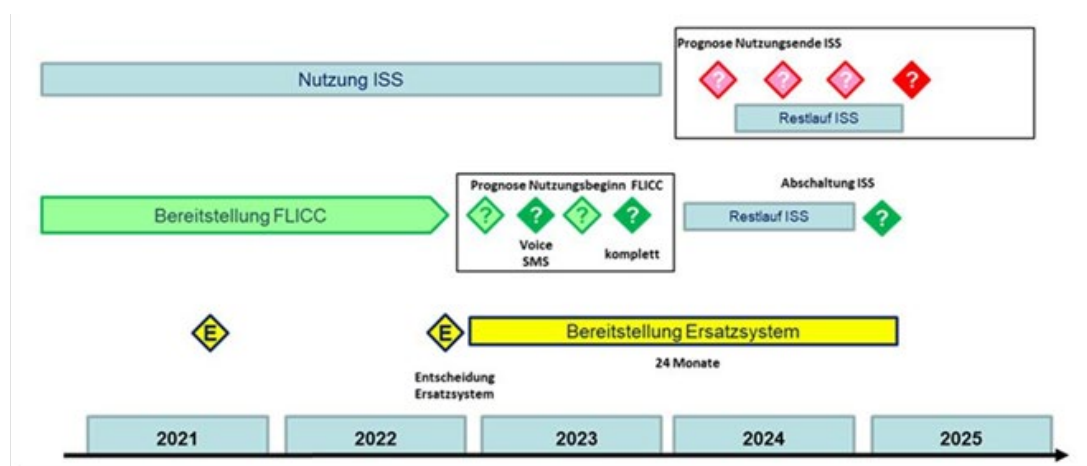


Abbildung 4: Geplantes Vorgehen im Projekt IKT-ProgFMÜ-Projekt P2020 (Quelle: Fachausschuss vom 22. Oktober 2020)

Beurteilung

Die Neuplanung ist plausibel und zweckmässig. Das Vorgehen und die Verlängerung werden zudem von der überwiegenden Mehrheit der Kantonsvertreter unterstützt.

Das Risiko, dass das Projekt IKT-ProgFMÜ-P1 nicht, wie mit dem Änderungsantrag (CR24) vorgesehen, im ersten Halbjahr 2021 abgeschlossen wird, ist klein. Der Zusammenschluss von Aktivitäten zur Pflege des ISS im Projekt IKT-ProgFMÜ-P3-Ausbauten ist aus Sicht der EFK zweckmässig.

In den Projekten IKT-ProgFMÜ-P3-LZDAS, IKT-ProgFMÜ-P4-EFMÜ und IKT-ProgFMÜ-P2020 bestehen teilweise noch erhebliche Unsicherheiten, die Einfluss auf die Kosten und Termine haben.

Mit der Neuplanung ändert das Programm FMÜ zum zweiten Mal wichtige Rahmenbedingungen seines Auftrags. Die EFK versteht das Vorgehen, erachtet es aber als unabdingbar, dass die neuen Zielvorgaben nun auch eingehalten werden. Sie ermuntert die Auftraggeberin, die im CR24 aufgezeigten Termine eng zu begleiten und unbedingt durchzusetzen. Notfalls ist ein Zusatzkredit zu beantragen, um die Finanzierungslücken zu schliessen¹¹.

Der Plan B ist als Risikominderungsmaßnahme nachvollziehbar. Die damit verbundenen funktionalen Abstriche müssten jedoch von Bund und Kantonen in Kauf genommen werden. Zudem müssten der Finanzbedarf und die Finanzierung geklärt werden.

¹¹ Im Entwurf der Statusübersicht über die DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung per 31. Dezember 2020 weist das Programm FMÜ bereits darauf hin.

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament ist korrekt und transparent

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte mit dem Halbjahresbericht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2020 über den Stand des Programmes FMÜ informiert. Darin weist das Programm FMÜ aus, dass eine Verlängerung notwendig ist und bis Herbst 2020 geklärt wird, ob dies zu zusätzlichem Mittelbedarf führt¹².

Per 1. Januar 2021 hat die Bundeskanzlei (BK) die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament vom ISB übernommen. Im Entwurf des Halbjahresberichts per 31. Dezember 2020 konkretisiert das Programm FMÜ den Mittelbedarf aufgrund der inzwischen durchgeführten Neuplanung. Das Programmvolumen erhöht sich auf 140,9 Millionen Franken. Das Enddatum verschiebt sich auf den 30. Juni 2024¹³. Das Programm FMÜ weist darauf hin, dass der Bedarf an finanzierungswirksamen Mitteln 2021 verifiziert wird. Je nach Entwicklung will es dann zusätzliche Mittel beantragen.

Die jüngste Statusinformation an Bundesrat und Parlament basiert auf der gesamthaften Plananpassung. Mit der Neuplanung aktualisierten die Projekte sowohl den Zeithorizont, wie auch die notwendigen Finanzmittel. Sie weisen im CR 24 einen Mehrbedarf von 1,1 Millionen Franken gegenüber dem bewilligten Verpflichtungskredit von 99 Millionen Franken aus.

Die Kostenplanung im Entwurf des Halbjahresberichts per 31. Dezember 2020 erwähnt dann aber einen Mehrbedarf von 10 Millionen Franken. Ein nicht unbedeutender Rechenfehler wurde bei einer erneuten Verifikation im Januar 2021 entdeckt und für den Statusbericht korrigiert. Das Programm will Möglichkeiten prüfen, um den Mehrbedarf zu reduzieren, und gegebenenfalls zusätzliche Mittel beantragen.

Der Leistungsfortschritt oszilliert in den jüngsten drei Statusberichten des Projekts IKT-ProgFMÜ-Projekt P2020 zwischen gelben und roten Ampelwerten. Im Entwurf des Halbjahresberichts per 31. Dezember 2020 weist das Programm auf zwei Begründungen für den Status Rot hin. Einerseits ist die Verfügbarkeit von Personalressourcen noch nicht gesichert und andererseits übersteigt der Mittelbedarf das verfügbare Budget.

Beurteilung

Die EFK hat keine Hinweise gefunden, dass die Berichterstattung des Programms FMÜ an Bundesrat und Parlament nicht korrekt wäre. Das Programm FMÜ weist den jeweils zum Berichtszeitpunkt bekannten Status transparent aus. Es berücksichtigt aktuelle Erkenntnisse aus Planungsverifikationen und korrigiert dabei gegebenenfalls auch Rechenfehler.

¹² Bundesratsbeschluss vom 25. September 2020 «Berichterstattung des Bundesrates zum Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2020»

¹³ «DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung. Statusübersicht per 31. Dezember 2020», Entwurf für die Ämterkonsultation vom 16. Februar 2021

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 18. März 2016, SR 780.1

Finanzkontrollgesetz (FKG), SR 614.0

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

Botschaften

14.065 – Botschaft zum Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 3. September 2014, BBl 2014 6711

18.007 – Botschaft über den Nachtrag I zum Voranschlag 2018 vom 16. März 2018

Bundesbeschluss zum «Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» vom 11. März 2015, BBl 2015 3033

Bundesbeschluss II zum «Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes»; Änderung vom 4. Juni 2018, BBl 2018 3815

Anhang 2: Abkürzungen

CR	Change Request, Änderungsantrag
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ErmSys	Ermittlungssystem des fedpol
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FKG	Finanzkontrollgesetz
FLICC	Federal Lawful Interception Core Component
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
IKT	Informatik- und Telekommunikation
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
ISS	Interception System Schweiz
LZDAS	Langzeitdatenaufbewahrungssystem
V-FMÜ	Verarbeitungssystem zur Fernmeldeüberwachung
VK	Verpflichtungskredit

Anhang 3: Glossar

HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.
IKT-ProgFMÜ-P1	Ersatzbeschaffungen Auskunftssystem (IRC), Verwaltungssystem (WMC), Rückwirkende Daten (RDC)
IKT-ProgFMÜ-P2	Systemausbauten ISS
IKT-ProgFMÜ-P3-Ausbauten	Ausbauten WMC, RDC und IRC
IKT-ProgFMÜ-P3-LZDAS	Langzeitdatenaufbewahrungssystem (LZDAS)
IKT-ProgFMÜ-P4-FMÜ	Ermittlungssystem FMÜ (ErmSys)
IKT-ProgFMÜ-Projekt P2020	Echtzeitüberwachungs- und Bearbeitungssystem (FLICC)

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).