



# ***Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung (FMÜ)***

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement (EJPD)



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16315.485.00148.010
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
<b>Résumé</b>	Français («L'essentiel en bref»)
<b>Riassunto</b>	Italiano («L'essenziale in breve»)
<b>Summary</b>	English («Key facts»)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Im zweiten Quartal 2016 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erstmalig das IKT-Schlüsselprojekt Fernmeldeüberwachung (FMÜ) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). FMÜ ist ein Folgeprogramm des bereits 2014 geprüften Schlüsselprojektes ISS 2 (Interception System Schweiz 2)<sup>1</sup>. Mit dem Programm FMÜ erfolgt der Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF) sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (fedpol). Bis Ende 2021 sollen dafür insgesamt 111,7 Millionen Franken aufgewendet werden. Die Anpassungen an den Systemen des fedpol sind mit 29 Millionen veranschlagt, der Restbetrag ist für die Systeme zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vorgesehen.

Die Systeme werden an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und an die Anforderungen künftiger Technologien angepasst. Zusätzlich kommen mit der Inkraftsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (E-BÜPF) und den damit einhergehenden Änderungen der Strafprozessordnung neue Aufgaben auf den Dienst ÜPF sowie auf fedpol zu, die mithilfe der jeweiligen Informatiksysteme umgesetzt werden müssen.

Das Programm wurde am 1. Januar 2016 gestartet, erste Umsetzungsprojekte befinden sich in der Initialisierungs- oder am Anfang der Konzeptphase. Die Restarbeiten aus dem abgeschlossenen Schlüsselprojekt ISS 2 werden separat über deren transferierten Anteil am Verpflichtungskredit abgerechnet. Gemäss Controlling ist das Programm finanziell und terminlich auf Kurs. Bis 30. Juni 2016 wurden 780 000 Franken für externe Kosten und 1 Million Franken für den internen Aufwand verbucht.

### **Ein gut gesteuertes und geführtes Programm mit ämterübergreifendem Synergiepotenzial**

Die Schlüsselrollen im Programm sind gemäss EFK optimal besetzt, die Steuerungs- und Führungsaufgaben werden kompetent wahrgenommen.

Hinsichtlich der fedpol-Systeme soll ein neuer Architekturansatz verfolgt werden, welcher sich nicht auf Anpassungen in den am Ende ihres Life-Cycles angelangten Systemen beschränkt. Er wird bereits auf eine neue, gemeinsame Plattformbasis der fedpol-Systeme mit Integration der Bundesanwaltschaft (BA) abgestützt, wodurch es möglich sein sollte, Kosten einzusparen. Dieser vorausschauende Ansatz wird von der EFK begrüsst.

### **Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei müssen noch gewonnen werden**

Aus Sicht der EFK wird dem Stakeholdermanagement die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Es gestaltet sich aber schwierig, Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei für die Mitarbeit im Programm

---

<sup>1</sup> „Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Interception System Schweiz 2“ (PA 14393), abrufbar auf der Webseite der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).



zu motivieren. Bisher war dies kein wesentliches Problem, in der Konzeptphase ist es jedoch wichtig, dass Vertreter dieser Stakeholder ihre Anforderungen in die Lösung einbringen. Die Programmleitung und -ausschussmitglieder sind daran, diese Rekrutierung voranzutreiben.

### **Die gestaffelte Freigabe des Verpflichtungskredits kann optimiert werden**

Für das Gesamtprogramm wurde ein Verpflichtungskredit von 99 Millionen Franken genehmigt, der phasenweise freigegeben wird. Die erstmalig für ein IKT-Schlüsselprojekt durchgeführte gestaffelte Freigabe des Verpflichtungskredits erwies sich als sehr aufwendig. Folglich ist es der EFK zufolge lohnenswert, den Freigabeprozess aufgrund der Erfahrungen mit FMÜ für zukünftige Programme bzw. Grossprojekte zu überarbeiten.

Die EFK hat eine entsprechende Empfehlung an das Eidgenössische Finanzdepartement verfasst.

### **Problematischer Rollenkonflikt beim Qualitäts- und Risikomanagement**

Aus Sicht der EFK sind die Qualitätssicherung und das Risikomanagement sichergestellt. Die Rollen sind operativ und das Berichtswesen ist definiert.

Das Qualitäts- und Risikomanagement auf Steuerungsstufe ist extern besetzt und operativ. Die EFK erachtet es allerdings als problematisch, dass dieselbe Firma eine unterstützende Rolle in einer Projektbewertung durch das ISB im Programm eingenommen hat. Eine solche Konstellation muss zukünftig verhindert werden.

## **Audit du projet informatique clé «Surveillance des télécommunications» Département fédéral de justice et police**

### **L'essentiel en bref**

---

Durant le second trimestre de 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la première fois le projet informatique clé «Surveillance des télécommunications» du Département fédéral de justice et police (DFJP). Ce programme fait suite au projet clé ISS 2 (Interception System Schweiz 2) audité en 2014 déjà<sup>1</sup>. Il vise à développer et exploiter le système de traitement pour la surveillance des télécommunications du Service de 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 (fedpol). D'ici fin 2021, 111,7 millions de francs sont prévus à cette fin. Les adaptations des systèmes de fedpol sont évaluées à 29 millions de francs, le reste étant réservé aux systèmes de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication.

Les systèmes seront adaptés aux évolutions techniques de ces dernières années et aux exigences que poseront les technologies futures. De plus, l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication entièrement révisée (P-LSCPT) et les modifications du code de procédure pénale qui en découlent nécessiteront d'assigner de nouvelles tâches au Service SCPT et à fedpol, tâches qui devront être exécutées à l'aide des systèmes informatiques respectifs.

Le programme a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et les premiers projets de mise en œuvre se trouvent en phase d'initialisation ou au début de conception. Les travaux restants du projet clé ISS 2 désormais achevé feront l'objet d'un décompte séparé, les ressources nécessaires provenant du crédit d'engagement d'ISS 2. Selon le contrôle de gestion, le programme respecte les coûts et les délais fixés. 780 000 francs pour des prestations externes et un million de francs de charges internes ont été comptabilisés au 30 juin 2016.

### **Un programme bien géré et présentant un potentiel de synergies entre les offices**

Le CDF estime que les rôles clés du programme sont occupés de manière optimale, les tâches de pilotage et de conduite sont exécutées avec compétence.

L'architecture des systèmes de fedpol doit être repensée, afin de ne pas se limiter à des adaptations dans les systèmes arrivés en fin de vie. L'approche envisagée s'appuie déjà sur une nouvelle plateforme commune à tous les systèmes de fedpol, intégrant aussi le Ministère public de la Confédération (MPC), ce qui devrait permettre de réaliser des économies. Le CDF salue cette approche anticipatoire.

### **Persuader les polices et ministères publics cantonaux d'y participer**

De l'avis du CDF, une attention suffisante est accordée à la gestion des parties prenantes. Il s'avère toutefois difficile d'inciter les polices et ministères publics cantonaux de participer à ce programme. Jusqu'ici, ce n'était pas une question essentielle, mais il sera important que des représentants de

---

<sup>1</sup> «Audit du projet informatique clé: Interception System Schweiz ISS 2» (PA 14393), disponible sur le site du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).



ces organes soient impliqués dans la phase de conception et puissent faire valoir leurs besoins. La direction et les membres du comité du programme les encouragent à poursuivre cet objectif.

### **La libération progressive du crédit d'engagement peut être améliorée**

Un crédit d'engagement de 99 millions de francs libéré par étapes a été octroyé en faveur du programme global. Cette libération progressive – une première dans le cas d'un projet informatique clé – s'est avérée très compliquée. Dès lors, le CDF estime judicieux de revoir la procédure de libération des crédits de futurs programmes ou grands projets sur la base des expériences faites avec la surveillance des télécommunications.

Le CDF a émis une recommandation en ce sens à l'intention du Département fédéral des finances.

### **Conflits de rôles problématiques dans la gestion de la qualité et des risques**

Le CDF estime que l'assurance de la qualité et la gestion des risques sont garanties. Les rôles sont opérationnels et le système de compte rendu est défini.

La gestion de la qualité et des risques au niveau du pilotage est externalisée et opérationnelle. Le CDF juge toutefois problématique que la même entreprise ait apporté son soutien lors d'une évaluation du projet mandatée par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération. Il faudra éviter une telle situation à l'avenir.

**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 2016 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato per la prima volta il progetto chiave TIC «Sorveglianza delle telecomunicazioni» (STT) del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Il programma STT è l'evoluzione del progetto chiave ISS 2 (Interception System Schweiz 2)<sup>1</sup>. Esso mira a sviluppare e a gestire il sistema di elaborazione dei dati sulla sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni del servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (servizio SCPT) nonché dei sistemi d'informazione della polizia dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Per tale progetto è prevista, fino alla fine del 2021, una spesa complessiva di 111,7 milioni di franchi. I costi per gli adeguamenti ai sistemi di fedpol sono stimati a 29 milioni di franchi, mentre l'importo restante è destinato ai sistemi di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni.

I sistemi saranno adeguati ai progressi tecnologici degli ultimi anni e ai requisiti delle future tecnologie. Tali adeguamenti si impongono anche in considerazione dei nuovi compiti attribuiti al servizio SCPT e a fedpol a seguito dell'entrata in vigore della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) completamente riveduta e delle modifiche al Codice di procedura penale (CPP), che dovranno essere svolti con l'ausilio dei rispettivi sistemi informatici.

Il programma è stato avviato il 1° gennaio 2016 e i primi progetti di attuazione sono in fase di pianificazione o all'inizio della fase di progettazione. I rimanenti lavori connessi al progetto chiave ISS 2 ormai concluso saranno conteggiati separatamente attraverso il loro trasferimento nel nuovo credito d'impegno. Secondo il controlling il programma è idoneo sia dal punto di vista delle scadenze che dal punto di vista finanziario. Fino al 30 giugno 2016 sono stati contabilizzati costi esterni per 780 000 franchi e costi interni per un milione di franchi.

### **Un programma diretto e gestito correttamente con un potenziale di sinergie tra gli uffici**

Il CDF ritiene che i ruoli chiave del programma siano assegnati in modo ottimale e che i compiti direttivi e gestionali siano svolti con competenza.

Per quanto riguarda i sistemi fedpol, verrà adottato un approccio all'architettura dei sistemi che non si limita ad adeguare quelli giunti al termine del loro ciclo di vita. Il nuovo approccio, infatti, si fonda sull'utilizzo di una nuova piattaforma di base comune dei sistemi fedpol, integrati con quelli del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), che dovrebbe permettere di ridurre i costi. Questo approccio lungimirante è stato accolto favorevolmente dal CFD.

---

<sup>1</sup> «Verifica del progetto chiave TIC Interception System Schweiz 2» (PA 14393), disponibile sul sito del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).



### **Necessità di maggiore collaborazione da parte di pubblici ministeri e polizia cantonale**

Secondo il CDF viene data la giusta attenzione alla gestione degli stakeholder. Tuttavia, si sono profilate delle difficoltà a motivare i pubblici ministeri e la polizia cantonale alla collaborazione al programma. Sebbene sinora ciò non sia stato un problema determinante, è importante che nella fase di progettazione anche i rappresentanti di questi stakeholder apportino le loro prospettive al progetto. Per questo motivo la direzione e i membri del comitato del programma sono attualmente impegnati a incentivare la collaborazione da parte di questi attori.

### **L'erogazione scaglionata del credito d'impegno può essere ottimizzata**

Per il programma complessivo è stato approvato un credito d'impegno di 99 milioni di franchi, che verrà erogato a scaglioni. Tuttavia, la prima erogazione per un progetto chiave TIC effettuata secondo questo metodo si è dimostrata dispendiosa. In base alle esperienze fatte con il programma STT, per il CDF vale la pena di riesaminare il concetto di erogazione scaglionata per i futuri programmi e progetti di grandi dimensioni.

A tal proposito il CDF ha redatto una raccomandazione destinata al Dipartimento federale delle finanze.

### **Conflitto dei ruoli problematico nella gestione della qualità e dei rischi**

Il CDF è dell'avviso che la qualità e i rischi siano gestiti efficientemente, in quanto i ruoli sono operativi e l'attività di redazione dei rapporti è ben definita.

La gestione della qualità e dei rischi, il cui livello direttivo è stato assegnato ad un'azienda esterna, è in funzione e operativo. Il CDF ritiene tuttavia problematico che la stessa azienda svolga un ruolo di supporto nella valutazione del progetto per conto dell'ODIC e raccomanda che in futuro si evitino circostanze simili.

**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 2016, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited for the first time the key ICT project Telecommunications Surveillance (TS) of the Federal Department of Justice and Police (FDJP). TS is a follow-up programme to the key project ISS 2 (Interception System Switzerland 2) already audited in 2014.<sup>1</sup> The TS programme is for the development and operation of the processing system for the telecommunications surveillance of the Post and Telecommunications Surveillance Service (PTSS) and of the police information systems of the Federal Office of Police (fedpol). By the end of 2021, a total of CHF 111.7 million should be spent on the project. The adaptations to the fedpol systems have a budget of CHF 29 million and the remaining amount is earmarked for the post and telecommunications surveillance systems.

The systems will be adapted to the technical developments of recent years and the requirements of future technologies. In addition, the commencement of the fully revised federal act on post and telecommunications surveillance and the resultant amendments to the Swiss Criminal Procedure Code will see new tasks assigned to the PTSS and fedpol that must be implemented using the relevant IT systems.

The programme was started on 1 January 2016, and the first implementation projects are in the initiation phase or at the start of the planning phase. The remaining work from the completed key project ISS 2 will be charged separately to its transferred share of the guarantee credit. Based on the controlling, the programme is on track in terms of financing and time. Up to 30 June 2016, CHF 780,000 were credited to external costs and CHF 1 million to internal expenses.

### **A well-steered and managed programme with potential for inter-office synergies**

According to the FDF, the key roles in the programme are filled optimally and the steering and management tasks are performed competently.

With regard to the fedpol systems, a new architectural approach should be pursued which is not limited to adaptations to systems that have reached the end of their life cycle. It will be based on a new, collective platform of fedpol systems with the integration of the Office of the Attorney General (OAG), through which it should be possible to save costs. The SFAO welcomes this forward-looking approach.

### **Public prosecutor and cantonal police still need to come on board**

From the SFAO's viewpoint, the necessary attention is given to stakeholder management. It is proving difficult, however, to motivate the office of the public prosecutor and cantonal police to cooperate in the programme. While this has not been a problem up to now, it is important in the planning

---

<sup>1</sup> "Audit of the key ICT project Interception System Switzerland 2" (audit mandate 14393), available on the SFAO website ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).



phase that representatives of these stakeholders work on solving their requirements. The programme leadership and committee members are currently pushing ahead with their recruitment process.

### **Staggered release of guarantee credit can be optimised**

A guarantee credit of CHF 99 million was approved for the overall programme and will be released in phases. The first-ever staggered release of the guarantee credit for a key ICT project proved to be very laborious. As a result, it is worthwhile for the SFAO to revise the release process based on experiences with the TS project for future programmes and major projects.

The SFAO has made a recommendation for this purpose to the Federal Department of Finance.

### **Problematic conflict of roles in quality and risk management**

From the SFAO's viewpoint, quality assurance and risk management are ensured. The roles are operational and the reporting is defined.

The quality and risk management at the steering level is performed externally and is operational. Nevertheless, the SFAO considers it problematic that this very company assumed a supporting role in a project assessment performed by FITSU in the programme. Such a situation must be avoided in the future.

**Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements:**

Das EJPD dankt der EFK für die Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung (FMÜ) und nimmt zur Kenntnis, dass aus der Sicht der EFK das Programm gut gesteuert und geführt ist. Dies bestärkt uns, den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen.

Im Bericht werden insbesondere im Exkurs „Nutzen der Bundesinvestitionen in FMÜ“ Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit und zum Nutzen der Überwachung und Speicherung von verschlüsselten Daten im System der Fernmeldeüberwachung angestellt. Der Auftrag zur Überwachung und Speicherung auch von verschlüsselten Daten ergibt sich aus der vom Parlament am 18. März 2016 verabschiedeten Revision des BÜPF sowie aus der vom Parlament am 11. März 2015 genehmigten Botschaft zur Umsetzung des Programms FMÜ. Aus Sicht EJPD sollte die EFK im Rahmen der Prüfung von IKT-Schlüsselprojekten lediglich überprüfen, ob das Informatikprojekt nach den Regeln der Kunst und unter Einhaltung der geltenden Vorschriften geführt und umgesetzt wird. Die Frage der Opportunität des Auftrages des Gesetzgebers sollte nicht Gegenstand dieser Prüfung sein. Das EJPD hat denn auch gar keine Möglichkeit, von diesem Auftrag abzuweichen. Zudem macht die Überwachung und Speicherung verschlüsselter Kommunikation aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden durchaus Sinn, können daraus doch verschiedene für ein Strafverfahren nützliche Schlüsse gezogen werden (Kommunikationsverhalten, Art der Kommunikation etc.).

Im Bericht wird dargestellt, dass es schwierig sei, Vertreter der kantonalen Strafverfolgungsbehörden für die Mitarbeit im Programm und den Umsetzungsprojekten zu gewinnen. Diese Aussage ist nur insofern richtig, als die Mitwirkung anfänglich nicht im gewünschten Ausmass realisiert werden konnte und die Beteiligten nicht durch die offiziellen Gremien autorisiert waren. Diese Situation hat sich zwischenzeitlich deutlich verbessert, sodass der Bedarf derzeit abgedeckt ist.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	13
<b>2</b>	<b>Das Programm ist in der Durchführung, erste Projekte in der Initialisierungs- und eines in der Konzept-Phase</b>	<b>14</b>
2.1	Um was geht es beim Programm FMÜ?	14
2.2	FMÜ – ein ämterübergreifendes Programm	16
2.3	Die Vorarbeiten für Systemanpassungen fedpol wurden vorgezogen	17
<b>3</b>	<b>Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament erfasst das Programm FMÜ erstmals am 30. Juni 2016</b>	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Die Restarbeiten von ISS 2 sind eindeutig von FMÜ abgegrenzt, die Änderungen innerhalb des Programmes werden aktiv bearbeitet</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Erste Erfahrungen mit der gestaffelten Verpflichtungskredit-Freigabe</b>	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Beschaffung</b>	<b>22</b>
6.1	Die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Beschaffungen sind gegeben	22
6.2	Die geplante Beschaffungsdauer ist für das selektive Verfahren sehr kurz	22
<b>7</b>	<b>Das Programm ist gut organisiert und wird kompetent gesteuert und geführt</b>	<b>23</b>
7.1	Das Qualitäts- und Risikomanagement ist sichergestellt	23
7.2	Beim ISB Projekt-Assessment müssen Rollen-Konflikte vermieden werden	23
7.3	Mehrfachbelastung des Programmes durch ähnliche Prüfungen	24
7.4	Das Stakeholder-Management konnte noch keine Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Polizei im Programm integrieren	25
7.5	Die Ressourcensituation ist durch die Vorgaben bei Personalstellungs-Verträgen beeinträchtigt	25
7.6	RINA wird dem Projektstand entsprechend korrekt angewendet	26
<b>8</b>	<b>Die Empfehlungen aus der Schlüsselprojektprüfung ISS 2/ISS 2 im 2014 sind erledigt</b>	<b>26</b>
<b>9</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>27</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>28</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>29</b>
	<b>Anhang 3: Follow-up aus der Schlüsselprojektprüfung ISS 2 2014 (PA 14393)</b>	<b>32</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Gestützt auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement das Programm Fernmeldeüberwachung (FMÜ).

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die erste Prüfung des Programms FMÜ, welches ein Folge-Programm des bereits im 2014 geprüften Schlüsselprojektes ISS 2 (Interception System Schweiz 2)<sup>5</sup> ist. FMÜ befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Umsetzungsphase, zwei Projekte in der Initialisierungsphase und ein Projekt hat unmittelbar die Konzeptphase begonnen.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung war es, den Projektstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung und des künftigen Betriebs von FMÜ zu beurteilen. Folgende Fragen standen im Vordergrund:

- Ist das Programm FMÜ zeitlich und kostenmässig planmässig auf Kurs?
- Ist das Programm-Management – insbesondere bezüglich Qualitätssicherung und Risikomanagement – wirksam?
- Ist der angestrebte Nutzen des Produktes aus dem Programm unter den heutigen / künftigen Rahmenbedingungen erzielbar (Business Case)?
- Wird die Abgrenzung der Leistungen und der Kreditverwendung eingehalten
  - a) zwischen ISS 2 und FMÜ,
  - b) zwischen den einzelnen Etappen von FMÜ?
- Wird dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit bei den Beschaffungen angemessen Rechnung getragen?
- Wurde die Risikomanagementmethode zur Reduktion nachrichtendienstlicher Ausspähung (RINA) korrekt angewendet?
- Sind die Angaben / Daten im IKT-Schlüsselprojekt-Reporting des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) verlässlich / plausibel?
- Wurden die Empfehlungen aus der Schlüsselprojekt-Prüfung ISS 2 umgesetzt?

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleitung) und Peter Bürki vom 20. Mai bis 22. Juni 2016 durchgeführt. Die Besprechung der Ergebnisse fand am 29. Juni 2016 statt. Zur Erfüllung des Prüfauftrags hat die EFK Interviews mit Schlüsselpersonen in der Stamm- und Programmorganisation durchgeführt. Sie hat die Projektdokumentation kritisch beurteilt und anhand der Unterlagen die Interviewergebnisse überprüft.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK nahm Einsicht in ungefähr 200 Projektunterlagen.

---

<sup>5</sup> Der Prüfbericht PA 14393 ist auf der Webseite der EFK abrufbar.



## **2 Das Programm ist in der Durchführung, erste Projekte in der Initialisierungs- und eines in der Konzept-Phase**

### **2.1 Um was geht es beim Programm FMÜ?**

Mit dem Programm FMÜ erfolgt der Ausbau und Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung des Dienstes Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (Dienst ÜPF)<sup>6</sup>, sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (fedpol).

Die Systeme werden an die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und an die Anforderungen künftiger Technologien angepasst<sup>7</sup>. Zusätzlich kommen mit der Inkraftsetzung des totalrevidierten Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (E-BÜPF) und den damit einhergehenden Änderungen der Strafprozessordnung neue Aufgaben auf den Dienst ÜPF sowie auf fedpol zu, die mithilfe der jeweiligen Informatiksysteme umgesetzt werden müssen.

Das Programm FMÜ ist insofern vom Projekt ISS 2 abzugrenzen, als dass das im Rahmen des Projekts ISS 2 beschaffte System zwar das Kernstück, aber insgesamt nur einen Teil des Verarbeitungssystems des Dienstes ÜPF darstellt. Andere Teilsysteme sind mittlerweile am Ende ihres Lebenszyklus angekommen und sollen gleichzeitig im Rahmen des Programms FMÜ ersetzt werden.

Die «Botschaft zum Ausbau und zum Betrieb des Verarbeitungssystems zur Fernmeldeüberwachung sowie der polizeilichen Informationssysteme des Bundes» (Botschaft 14.065) wurde am 27. August 2014 durch den Bundesrat, am 2. Dezember 2014 durch den Ständerat und 11. März 2016 durch den Nationalrat gutgeheissen. Ein Referendum gegen das neue BÜPF kam nicht zustande, da bis zum 7. Juni 2016 nicht genügend gültige Unterschriften gesammelt wurden.

Das Programm FMÜ startete offiziell am 1. Januar 2016. Die Vorarbeiten zum Programm FMÜ wurden bereits im Jahr 2015 gestartet und mit internen Mitteln des ISC-EJPD finanziert. Die Mittel für die erste Programmphase wurden bereits mit der Botschaft 14.065 freigegeben.

Gemäss Programm-Controlling ist das Programm finanziell und terminlich auf Kurs. Bis 30. Juni 2016 wurden 780 000 Franken externe Kosten und 1 Million Franken interner Aufwand verbucht.

---

<sup>6</sup> Der Dienst ÜPF ist dem Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) administrativ zugeordnet

<sup>7</sup> Es werden nebst Telefonie- und E-Mail-Überwachungen immer mehr Überwachungen von auf Internet-Technologie basierender Kommunikation notwendig. So zum Beispiel Voice over IP (VoIP), welches mittelfristig die analoge Telefonie vollständig ablöst.

### **Exkurs: Kosten vs. Nutzen der Überwachung**

Das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sieht sowohl die Speicherung der Daten aus Echtzeitüberwachungen als auch von Randdaten vor. Das Programm FMÜ basiert korrekterweise auf dieser Grundlage.

Mit der aktuellen technologischen Entwicklung und nach dem Fall Edward Snowden<sup>8</sup> hat der Anteil verschlüsselter Kommunikation stetig zugenommen. Daher fragt sich die EFK, ob es immer noch wirtschaftlich ist, die Überwachung und Langzeitdatenspeicherung solcher Inhalte anzustreben.

Die Einleitung und Speicherung von Inhalten von Überwachungen sind ein Kostenfaktor. Je mehr Inhalte überwacht werden, desto mehr Kapazität ist notwendig und umso höher sind die Betriebskosten. Wenn die Überwachung auch verschlüsselte Inhalte umfasst, werden verhältnismässig grosse Datenmengen eingeleitet und gespeichert, welche nur unvollständig ausgewertet werden können.

Fast gleich wichtig wie die Auswertung der Inhalte ist für die Strafverfolgung jedoch in der heutigen Praxis zu wissen, wer mit wem wann welchen Dienst in welcher Form wie lange genutzt hat. Der effektive Inhalt der verschlüsselten Kommunikation ist eher zweitrangig. Zu diesem Zweck können die Strafverfolgungsbehörden auch die sogenannten Randdaten verwenden, welche wie ein Protokoll der Kommunikation zu verstehen sind. Es gibt bereits heute die Option, eine Randdaten-Live-Überwachung durchzuführen, welche wesentlich weniger Daten produziert und in der Folge auch weniger Kosten verursacht.

Letztlich entscheiden die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen, welche Inhalte Bestandteil einer Überwachung sind. Nach dem Verursacherprinzip sollten diese gemäss Gebührenverordnung auch dafür aufkommen. Damit wäre automatisch die Wirtschaftlichkeit der Speicherung validiert. Heute erreicht der Bund allerdings nur gerade einen Kostendeckungsgrad von circa 50 Prozent und die Bezahlung der bezogenen Leistungen ist seitens der Kantone nicht immer unbestritten. Die EFK begrüsst die Überarbeitung der Gebührenverordnung im Rahmen der BÜPF Revision und den dadurch veränderten Betriebskosten<sup>9</sup>. Es wird angestrebt, den Kostendeckungsgrad zu erhöhen – was die Steuerungswirkung der Gebühren verstärken wird - und Interpretations-Spielraum bei der Auslegung der zu begleichenden Gebühren durch klare und eindeutige Regelungen zu vermeiden.

Langfristig wäre es aus Sicht der EFK trotzdem nützlich abzuklären, ob die Überwachung verschlüsselter Daten bei Ermittlungen erfolgsentscheidend waren oder ob ein ähnlicher Nutzen auch nur aus den Randdaten hätte bezogen werden können.

---

<sup>8</sup> Whistleblower, welcher die Überwachungs- und Spionagepraktiken der Geheimdienste der USA und Grossbritanniens publik machte

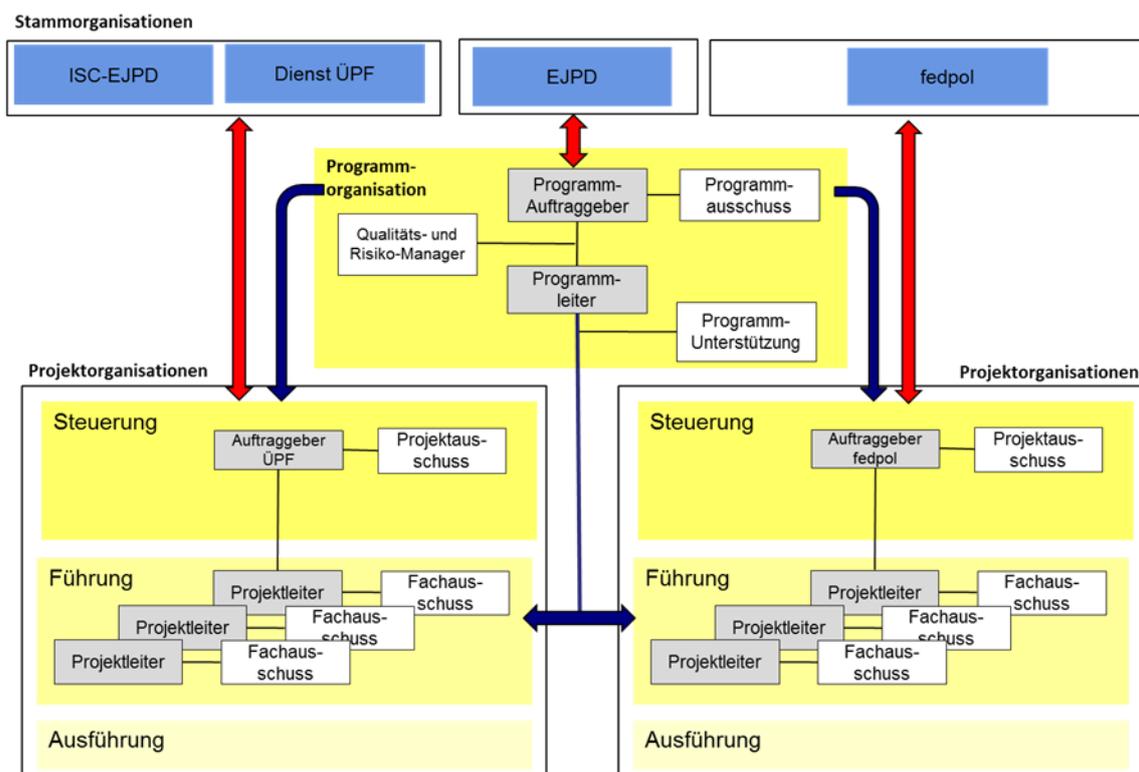
## 2.2 FMÜ – ein ämterübergreifendes Programm

Der Verpflichtungskredit des Programms FMÜ von insgesamt 99 Millionen Franken ist gemäss Botschaft wie folgt aufgeteilt:

Projektgruppe 1: Ersatzbeschaffungen inkl. Projektierung für die PG 2 bis 5	28 Mio. Franken
Projektgruppe 2: Leistungsanpassungen	14 Mio. Franken
Projektgruppe 3: Gesetzesrevision ISC-EJPD	12 Mio. Franken
Projektgruppe 4: Kompatibilitätsanpassungen der Systeme von fedpol	28 Mio. Franken
Projektgruppe 5: Systemausbauten	17 Mio. Franken

Die Projektgruppen betreffen einerseits den Dienst ÜPF (Projektgruppen 1, 2, 3 und 5) und andererseits die fedpol. Dies entspricht auch der Struktur des Programmes, wobei die Projekte den Projektgruppen zugeordnet sind.

Da nicht sämtliche Themen im ISC-EJPD angesiedelt sind, wurde entschieden, die Programmstruktur so zu gestalten, dass die Projekte von einem der jeweiligen Stammorganisation angehörnden Projektauftraggeber gesteuert werden.



**Abbildung 1: Programmorganisation gemäss PM-Plan**

(roter Pfeil = Linienzugehörigkeit, blauer Pfeil = Programm-Unterstellung)

<sup>9</sup> Die Verordnungen, welche im Rahmen der BÜPF Revision zu erstellen oder zu revidieren sind, sollen zusammen mit dem BÜPF voraussichtlich auf den 01.01.2018 in Kraft gesetzt werden.

Das bedeutet, dass die Projekte der Projektgruppe 1, 2, 3 und 5 durch den Projektauftraggeber des Dienstes ÜPF und die Projekte der Projektgruppe 4 durch denjenigen von fedpol gesteuert werden. Übergeordnet nimmt die Programmorganisation die übergeordnete Steuerung und Koordination wahr.

### Beurteilung

Die Programmorganisation ist aus Sicht der EFK sinnvoll definiert.

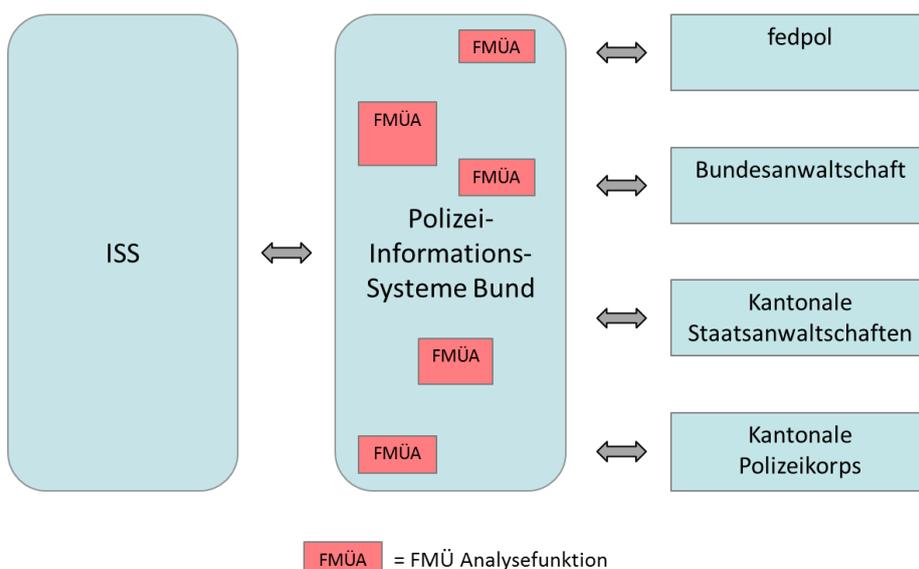
### **2.3 Die Vorarbeiten für Systemanpassungen fedpol wurden vorgezogen**

Da die zu erledigenden Anpassungen der Systeme im fedpol viele Abgrenzungsfragen aufgeworfen haben, wurden die Vorarbeiten für die Projektgruppe 4 vorgezogen.

In der ursprünglichen Planung gemäss Vorstudie ging man davon aus, dass die Anpassungen im bestehenden fedpol System erfolgen. Dieses System ist aber bereits in die Jahre gekommen und das Projekt PSV (Polzeisystemverbund) sah eine schrittweise Erneuerung vor. Gegen dieses Vorgehen stellte sich aber die Bundeskriminalpolizei (BKP). Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Vorarbeiten P4 eine ganzheitliche Studie gemacht, mit einer Mini-SIP (Strategische Informatikplanung) um die Basis zu klären. Bundesanwaltschaft (BA) und fedpol konnten sich dabei auf eine gemeinsame Prozesslandkarte einigen.

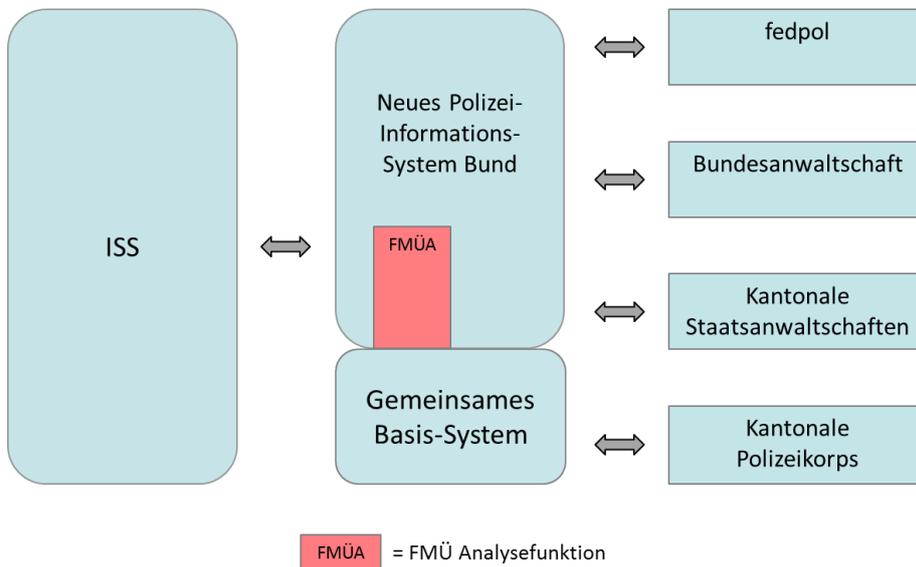
Der Lösungsansatz für die Programmgruppe P4 basiert nun bereits auf diesen Erkenntnissen. Er sieht die Erstellung der FMÜ-Komponenten auf Basis einer neuen Gesamtlösung vor, kann aber auch betrieben werden, wenn das fedpol- und BA-Projekt nicht realisiert wird. Im Rahmen des Programms FMÜ sollen nun das gemeinsame Basissystem und die FMÜ Analysefunktionen realisiert werden. Der Zugriff für die bisherigen Polizei-Informatiksysteme Bund wird bis zur Einführung einer neuen Lösung über Schnittstellen sichergestellt.

Nachfolgend zur Illustration die bisher vorgesehene Lösung (sehr vereinfacht dargestellt), in welcher die FMÜ Analysefunktion in die bestehenden Polizei-Informationssysteme Bund eingebaut würden:





Zum Vergleich die neue Ziel-Lösung gemäss Studie P4 (sehr vereinfacht dargestellt), wo die FMÜ Analysefunktionen auf einem gemeinsamen Basis-System erstellt werden:



### Beurteilung

Die Vorverschiebung der Vorarbeiten für die Projektgruppe 4 war aus Sicht der EFK ein nutzbringender Entscheidung. Dadurch konnten wichtige Erkenntnisse für das gesamte Programm gewonnen und Synergiepotentiale innerhalb des Bundes gefunden werden.

Dass die Anpassungen im Rahmen des E-BÜPF bereits auf ein neu zu erstellendes, gemeinsames System für fedpol und die BA basieren, erspart eine nochmalige Anpassung bzw. Neuerstellung dieser Komponenten, sobald das bestehende System ersetzt wird. Im Weiteren wird dadurch bereits die Basis für ein künftiges gemeinsames Strafverfolgungs-System gelegt, was aus Gesamtsicht der Bundesverwaltung kostenoptimierend wirkt. Einerseits kann das künftige System bereits auf einer bestehenden Basis aufgebaut werden und andererseits müssen die ISS-Komponenten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr vollständig neu programmiert werden.

### **3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament erfasst das Programm FMÜ erstmals am 30. Juni 2016**

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) mit dem Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2015 über den Stand sämtlicher Schlüsselprojekte informiert<sup>10</sup>.

Der Status, welcher der FinDel per 31. Dezember 2015 gemeldet wurde, enthält noch keine Projekte des Programms FMÜ, da diese erst am 1. Januar 2016 gestartet wurden. Dafür war ein Rückblick auf die im ISC-EJPD durchgeführten Vorarbeiten zum Programm FMÜ enthalten. Dieser beleuchtete den Stand und die Risiken der Abschlussarbeiten.

#### Beurteilung

Da die Berichterstattung noch nicht das Programm FMÜ betraf, kann die EFK frühestens zum Bericht per 30. Juni 2016 (der entsprechende Bundesratsbeschluss wird ca. im Oktober erwartet) eine Aussage über die Verlässlichkeit der Berichterstattung machen. Der Rückblick auf die Vorarbeiten sowie der Stand der Programm-Vorarbeiten mit den Restanzen per 31. Dezember 2015 entsprechen den geschilderten Gegebenheiten. Auch die aufgeführten Risiken entsprechen den zu diesem Zeitpunkt bekannten Risiken gemäss Programmbericht.

---

<sup>10</sup> Bundesratsbeschluss vom 13. April 2016 «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2015 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK».



#### **4 Die Restarbeiten von ISS 2 sind eindeutig von FMÜ abgegrenzt, die Änderungen innerhalb des Programmes werden aktiv bearbeitet**

Das Programm FMÜ ist vom Projekt ISS 2 abgegrenzt worden. ISS 2 wurde Ende 2015 abgeschlossen und die offenen Punkte im Schlussbericht ISS 2 festgehalten. Übriggeblieben sind der Ausbau des Eingangs-Buffers (800 000 Franken), der Abbau der Altsysteme (250 000 Franken) und die Implementierung der Technologie Voice over LTE (400 000 Franken). Diese Restarbeiten werden mit Personal-Ressourcen und Budgets aus dem Verpflichtungskredit ISS 2 erledigt, welcher vollständig von FMÜ getrennt ist. Dies ist im Abschlussbericht ISS 2 und im IKT-Cockpit ISB ausgewiesen.

Die Abgrenzung der Leistungen innerhalb FMÜ (zwischen den Projektgruppen gemäss Verpflichtungskredit) ist nicht vollständig möglich, da das Programm aufgrund der gestaffelten Freigabe von VKs flexibel agieren und beispielsweise Vorarbeiten zu späteren Arbeitspaketen bei Bedarf vorziehen muss.

Im Programm ist ein Changemanagement institutionalisiert, die Prozesse und Tools sind eingeführt gelebt.

##### Beurteilung

Die EFK hat die Angaben mit dem Schlussbericht ISS 2 abgestimmt. Aus Sicht der EFK ist die Abgrenzung von FMÜ zu den Restarbeiten aus ISS 2 sichergestellt, indem die zur Erledigung benötigten Ressourcen aus dem Verpflichtungskredit ISS 2 übertragen und transparent ausgewiesen wurden. Die EFK wird die Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt überprüfen.

Die Abgrenzungen innerhalb des Programmes sind vor allem für die Anpassungen im fedpol System (Projektgruppe 4) gegenüber den restlichen Projekten relevant. Der Umfang der Leistungen wird nach der entsprechenden Konzeptphase definiert sein; Auswirkungen auf Leistungen und Kreditverwendung innerhalb des Programms werden zu diesem Zeitpunkt sichtbar. Sonstige Anpassungen werden über das Changemanagement bearbeitet, dessen Definition und Bereitstellung die EFK als zielführend beurteilt.

## 5 Erste Erfahrungen mit der gestaffelten Verpflichtungskredit-Freigabe

In der Botschaft zum Programm FMÜ wurde erstmalig – die seit 2014 durch einen Beschluss des Bundesrates geforderte - gestaffelte Verpflichtungskredit-Freigabe umgesetzt.

Bei buchstabengetreuer Anwendung der Botschaft wäre zwischen den Konzeptarbeiten und den Realisierungsphasen der Umsetzungsprojekte infolge der Finanzplanungs-Zyklen des Bundes jeweils ein Unterbruch von etwa 12 Monaten entstanden.

Das EJPD hat deshalb mit dem ISB und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) definiert, dass in einem ersten Schritt im Frühjahr der Finanzierungsantrag und in einem zweiten Schritt im Herbst der Antrag auf Freigabe der Etappe durch den Bundesrat erstellt wird. Dadurch sind die Mittel bereits reserviert und können im Folgejahr bezogen werden. Dieses Vorgehen ist sehr aufwendig und langsam, da zwei Bundesrats-Anträge pro Freigabe erstellt werden müssen.

Die in FMÜ praktizierte gestaffelte Freigabe von Verpflichtungskrediten hat zur Folge, dass bei allen Beschaffungen Vorbehalte in Bezug auf die Finanzierung gemacht werden müssen.

### Beurteilung

Die Erfahrungen des Programms FMÜ zeigen, dass die gestaffelte Freigabe von Verpflichtungskrediten für Grossprojekte in der Praxis umgesetzt werden kann. Allerdings ist der Prozess zu aufwendig. Nach Ansicht der EFK sollte daher der Freigabeprozess für gestaffelte Verpflichtungskredite für zukünftige Programme bzw. Gross-Projekte grundsätzlich überdacht werden.

### *Empfehlung 1 an das EFD (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem EFD, dass die Vorgaben (HH+RF) zur gestaffelten Freigabe von Mitteln aus Verpflichtungskrediten dahingehend überarbeitet werden, dass der Aufwand seitens Projekt/Programm und die Bearbeitungszeit verringert werden.*

### Stellungnahme des EFD:

Das EFD (EFV) ist einverstanden, den Freigabeprozess der Etappen von IKT-Schlüsselprojekten zu überdenken und die Vorgaben bei Bedarf anzupassen. Es ist ein zentrales Anliegen der EFV, unnötigen Arbeitsaufwand zu vermeiden. Sie macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass die Festlegung der « Freigabe-Instanz » nach Artikel 25 Absatz 3 Parlamentsgesetz im Rahmen des Bundesbeschlusses dem Parlament obliegt. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte wollte ursprünglich ein zweimaliges ordentliches parlamentarisches Verfahren für die Planungs- und Realisierungsphase, das weitaus aufwändiger gewesen wäre. Der Bundesrat schlug ihr stattdessen das heutige Verfahren vor, in dem die Freigabekompetenz für die weiteren Etappen ihm übertragen wird. Bei einer Übertragung an die Departemente wäre sicherzustellen, dass diese Einvernehmen mit den Querschnittsämtern EFV und ISB herstellen müssen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Projektauftraggeber in eigener Regie über die Freigabe von Projektetappen entscheiden. Ob unter diesen Voraussetzungen tatsächlich eine Beschleunigung und Vereinfachung der Prozesse erreicht werden kann, ist aus Sicht der EFV fraglich.



## **6 Beschaffung**

### **6.1 Die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Beschaffungen sind gegeben**

Das ISS-Kernsystem untersteht nicht dem Beschaffungsrecht. Bei diesem wurde aber ein Einsichtsrecht in die Kalkulation des Anbieters nach Artikel 5 VöB vertraglich vereinbart. Das Einsichtsrecht bzw. das Vorgehen bei Preisprüfungen wurde im Master Services Agreement (MSA) mit dem Lieferanten nicht gemäss den Mustertexten der EFD-Weisung formuliert. Weitere Details zu Vor- und Nachkalkulation, Prüfdurchführung etc. fehlen. Die Möglichkeit von externen Audits ist im Vertrag geregelt.

Für die Erweiterungen werden zusätzlich Verhandlungen mit dem Hersteller geführt und er muss aufzeigen, in welchem Verhältnis seine Preise zu den Mitbewerbern stehen.

#### Beurteilung

Da mit Ausnahme des ISS-Kernsystems sämtliche Beschaffungen im Programm FMÜ dem Beschaffungsrecht unterstehen, sind die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Beschaffung im Wettbewerb gegeben.

Bei den Systemerweiterungen des ISS-Kernsystems, welche nicht dem Beschaffungsrecht unterstehen, gibt es eine Regelung bezüglich Einsichtsrecht in die Kalkulation. Ob mit der vereinbarten Klausel das Einsichtsrecht vollumfänglich wahrgenommen werden könnte, wäre erst im Rahmen einer Preisprüfung abschliessend feststellbar.

### **6.2 Die geplante Beschaffungsdauer ist für das selektive Verfahren sehr kurz**

Die Beschaffungen sind geplant, mit den Vorgabe- und Controlling-Stellen abgestimmt und die Ressourcen reserviert. Die Dauer für das selektive Verfahren wurde auf 6 Monate angesetzt.

Für das Projekt 1 wurde eine Beschaffungsdelegation beantragt, welche bei Prüfungsende eingegangen ist. Diese beläuft sich auf 7,8 Millionen Franken inkl. Life-Cycle-Costing (LCC) und ist für 8 Jahre ausgestellt.

Da die laufenden Projekte in der Initialisierungs- oder am Beginn der Konzeptphase sind, liegen für die zu beschaffenden Systeme lediglich die für die Studie erhobenen Grobanforderungen vor. Die Detailanforderungen werden HERMES-konform in der Phase Konzept erarbeitet.

#### Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die Beschaffungsplanung für die erste Phase mit den Controlling- und Vorgabestellen abgestimmt und die Beschaffungsberechnungen basieren auf Marktanalysen. Die bisher getätigten Beschaffungen waren Compliance-konform da es sich entweder um Abrufe aus bestehenden WTO-Verträgen handelt oder diese im Einladungsverfahren abgewickelt werden konnten.

Die Beschaffungsdauer ist mit 6 Monaten für das selektive Verfahren kurz bemessen. Erfahrungsgemäss dauert der Prozess ca. 9 bis 12 Monate.

Ein übliches Risiko bei Beschaffungen sind Rekurse, welche das Verfahren verlängern können. Diese sollten durch das Programm als Risiken aufgenommen, allfällige Auswirkungen auf das Projekt aufgezeigt und Massnahmen definiert werden.

## **7 Das Programm ist gut organisiert und wird kompetent gesteuert und geführt**

Im Bereich der geprüften Steuerungs- und Führungsthemen hat die EFK den Eindruck gewonnen, dass diese Disziplinen unter Kontrolle sind.

Die Rolle des Programmleiters wird durch den Projektleiter wahrgenommen, welcher bereits ISS 2 geführt hat. Der Auftraggeber und der Projektausschuss sind auch identisch aufgebaut wie derjenige von ISS 2.

### Beurteilung

Die EFK ist der Ansicht, dass die Schlüsselrollen im Programm FMÜ optimal besetzt sind und die Steuerungs- und Führungsaufgaben kompetent wahrgenommen werden.

### **7.1 Das Qualitäts- und Risikomanagement ist sichergestellt**

Die EFK hat festgestellt, dass im Programm sowie im betrachteten Projekt 1 sowohl die Qualität wie auch die Risiken gesteuert und überwacht werden. Die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers gemäss HERMES5 ist durch eine externe Firma besetzt, welche über ein Einladungsverfahren beschafft wurde. Das Berichtswesen ist definiert und basiert auf Vorlagen.

Es werden projektspezifische Risiken erfasst, die Risikoeinschätzung des Programmes entspricht im Wesentlichen der Risikoeinschätzung durch den unabhängigen Qualitäts- und Risikomanager auf Steuerungsstufe.

### Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die Qualitätssicherung und das Risikomanagement auf Stufe Programm und für das betrachtete Projekt 1 sichergestellt. Die Rollen sind operativ und das Berichtswesen ist von der operativen Stufe der Projekte bis auf die Steuerungsstufe des Programms definiert.

Die wesentlichen Risiken in der Initialisierungsphase betreffen die Ressourcen, was in dieser Phase aber nicht unüblich ist. Ein Hauptrisiko stellt auch die Abstimmung mit den Polizeisystemen (fedpol und Strafverfolgungsbehörden) dar. Diesem Risiko wurde durch die vorzeitige Lancierung der Vorarbeiten P4 begegnet.

### **7.2 Beim ISB Projekt-Assessment müssen Rollen-Konflikte vermieden werden**

Das erste Projekt hat gegen Ende der EFK-Revision das Projekt-Assessment des ISB beim Phasenübergang von der Initialisierungs- in die Konzeptphase erfolgreich durchlaufen.

Das Assessment wurde durch das ISB geleitet, welches bei der Durchführung durch dieselbe externe Firma unterstützt wurde, die im Programm die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers auf Steuerungsstufe wahrnimmt.



### Beurteilung

Die EFK erachtet die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagements auf Steuerungsstufe als wichtige Instanz für eine unabhängige Einschätzung von Programm- und Projektstand zu Handen des Auftraggebers. Dass dieselbe Firma eine unterstützende Rolle in einem vom ISB geleiteten Projekt-Assessment eingenommen hat, erachtet die EFK im Hinblick auf die Unabhängigkeit als problematisch. Für weitere Projekt-Assessments sollte das ISB im Programm FMÜ andere Assessoren bestimmen.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem ISB für Projekt-Assessments Vorgaben zu erarbeiten, damit keine unzulässigen Rollen-Konflikte entstehen. Insbesondere müssen diese beinhalten, dass in Assessments nicht dieselben Personen oder Firmen aktive Rollen übernehmen, welche in den geprüften Programmen / Projekten bereits mit dem Qualitäts- und Risikomanagement auf Steuerungsstufe betraut sind.*

#### Stellungnahme des ISB:

Die Assessments vor der Projektfreigabe von IKT-Grossprojekten werden von internen und externen Fachpersonen geleitet, welche von der jeweiligen Projektorganisation und der übergeordneten Linie unabhängig sein müssen. Das von der EFK angesprochene Assessment wurde von einem unabhängigen ISB-Mitarbeiter geleitet. Diese Fachperson war für die Konzeption und Durchführung der Assessment-Workshops sowie für den Inhalt des Berichts zum Assessment zu Handen der Geschäftsleitung des ISB verantwortlich. Die Assessments vor der Projektfreigabe nach dem einheitlichen Prüfraster des ISB können auch für die Qualitäts- und Risikomanager von übergeordneten Programmen wertvolle Erkenntnisse mit sich bringen. Um jedoch die Unabhängigkeit der Personen, welche für das Qualitäts- und Risikomanagement zu Handen Projekt-Auftraggeber zuständig sind, nicht zu gefährden, wird das ISB in Zukunft darauf verzichten, solche Rollenträger zur Unterstützung des Assessmentleiters einzusetzen. Das ISB beabsichtigt nicht, weitere Vorgaben dazu zu erlassen.

### **7.3 Mehrfachbelastung des Programmes durch ähnliche Prüfungen**

Im Zeitraum der EFK-Prüfung war das Programm fast zeitgleich mit zwei weiteren Prüfungen konfrontiert:

- Prüfung durch das Qualitäts- und Risikomanagements auf Steuerungsstufe
- Projekt-Assessment des Projektes P1 durch das ISB

Das GS-EJPD hat das ISB über seine ersten Erfahrungen mit den ISB-Projekt-Assessments informiert und angeregt, die Vorgaben und die Handhabung zu überdenken, um die künftige Belastung im Programm FMÜ zu reduzieren. Zudem weist das GS-EJPD darauf hin, dass insbesondere bei einem Programm wie FMÜ mit mehreren Umsetzungsprojekten die Belastung ein Ausmass erreichen könne, das nicht mehr zu vertreten sei.

### Beurteilung

Die Belastung des Programmes durch teils sehr ähnliche Befragungen ist ohne Zweifel hoch. Es ist anzuzweifeln, dass eine bessere Abstimmung unter den Prüfinstanzen zu einer wesentlichen Entlastung führen und sich der Aufwand für die Programme und Projekte reduzieren würde. Die EFK wird diese Thematik, von welcher vor allem Programme mit mehreren Grossprojekten betroffen sind, mit dem ISB separat weiterverfolgen. Eine Sonderregelung für die IKT-Schlüsselprojekte, die gemäss Auftrag des Bundesrates ohnehin durch die EFK regelmässig zu prüfen sind, wird gefunden.

#### **7.4 Das Stakeholder-Management konnte noch keine Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Polizei im Programm integrieren**

Die wichtigsten Stakeholder (kantonale und Bundes-Strafverfolgungsbehörden, der Dienst ÜPF und in einzelnen Bereichen auch die Fernmeldedienstleister) sind entweder in der Programm- und Projekt-Steuerung oder im Fachausschuss vertreten, welcher für alle Projekte identisch ist.

Ein Memorandum of Understanding (MoU) zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz, der Bundesanwaltschaft, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz und der Dachorganisation der Verbände und Organisationen des schweizerischen Informatik- und Telekomsektors regelt die Zusammenarbeit der Stakeholder.

Zur Revisionszeit war es schwierig, Vertreter der Strafverfolgungsbehörden für das Programm zu akquirieren.

### Beurteilung

Aus Sicht der EFK wird dem Stakeholdermanagement die nötige Aufmerksamkeit geschenkt.

Dass die Staatsanwälte und Vertreter der Polizei bei der Initialisierung zum Teil noch nicht definiert sind, wird nicht als wesentlicher Mangel beurteilt, da deren Mitarbeit erst in der Konzept-Phase wichtig ist. Mit Blick auf die nächsten Phasen des Programms sollten Programmleitung und Programmausschuss-Mitglieder ihre Bemühungen, die Rekrutierung von Vertretern der Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaften und Kantonspolizei) voranzutreiben unbedingt weiterverfolgen.

#### **7.5 Die Ressourcensituation ist durch die Vorgaben bei Personalstellungsverträgen beeinträchtigt**

Einer Weisung des Bundesrates vom 19. August 2015 folgend, können Personalstellungen nur über zwei Jahre verpflichtet werden. Da die für das Programm FMÜ über Mini-Tender abgerufenen Profile zum Teil sehr allgemein ausgeschrieben wurden, kommen sie Personalstellungen gleich. Es könnte mit Ausnahmen gearbeitet werden, was aber seitens Auftraggeber nicht gewünscht ist. Mit dem ISC zusammen wird eine neue WTO-Ausschreibung vorbereitet, damit der externe Bedarf über Dienstleistungen (also spezifische Profile) und nicht über Personalstellung beschafft werden kann.



### Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die Ressourcen-Situation nicht optimal. Einerseits sind gewünschte Ressourcen marktbedingt nicht einfach zu finden, andererseits ist die auf der Weisung des Bundesrates basierende zeitliche Beschränkung der Personalbeistellungen auf zwei Jahre aus Sicht der Projektkontinuität problematisch.

Bis die Ressourcen über DL-Verträge gesichert sind, sollte durch die Programmleitung eine Ausnahmeregelung mit schriftlicher Zustimmung des/der Amtsdirektors/-direktorin (Ziff. 5.1.3 Bst. c der Weisung) zur Überbrückung geprüft werden. Ein Wechsel zieht immer Know-how-Verlust und Mehraufwand für die Einarbeitung nach sich, die ein erhebliches Risiko für das Programm darstellen.

### **7.6 RINA wird dem Projektstand entsprechend korrekt angewendet**

Um den Umgang mit den Bundesratsbeschlüssen zum Schutz kritischer Infrastrukturen vom 27. Juni 2012 und zur Vergabe des Betriebs von Teilen der Datenkommunikation des Bundes an Ausländische Firmen zu klären, erarbeitete das ISB den RINA Prüfprozess<sup>11</sup>.

Im Programmmanagement-Plan wird das Vorgehen bei RINA-relevanten Themen klar geregelt. Der Prüfprozess RINA ist als Lieferobjekt der Initialisierungsphase beschrieben. Die Anleitung des ISB ist für alle Beteiligten in der Projektablage verfügbar.

In der Studie zum Projekt 1 (Ersatzbeschaffung CCIS / AMIS / HD) wurden die RINA-Themen behandelt und beurteilt.

### Beurteilung

Aus Sicht der EFK wird dem Thema RINA die erforderliche Aufmerksamkeit gewährt. RINA wurde als Methode korrekt vorgegeben. Die EFK konnte die Umsetzung aufgrund des frühen Prüfungszeitpunktes noch nicht prüfen.

## **8 Die Empfehlungen aus der Schlüsselprojektprüfung ISS 2 im 2014 sind erledigt**

Zu sämtlichen Empfehlungen der EFK wurden Massnahmen ergriffen und alle konnten im Sinne der EFK als erledigt abgeschlossen werden. Für Details siehe Anhang 3.

---

<sup>11</sup> Risikomanagementmethode zur Reduktion nachrichtendienstlicher Ausspähung (RINA)

## **9 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 31. August 2016 statt. Teilgenommen haben seitens ISC-EJPD der Leiter Informatik Service Center, der Leiter Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF) und der Programmleiter; der Generalsekretär GS-EJPD als Auftraggeber; der Vizedirektor Direktionsbereich DST von fedpol; einen Mitarbeitenden des Finanzdienstes III – Sicherheit und Migration der EFV und der Leiter IKT-Finanz und -Controlling (FC) des ISB.

Die EFK war vertreten durch deren Direktor, den Fachbereichsleiter 7 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



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

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

Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1)

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

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015

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

## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

AKV	Aufgaben-Kompetenzen-Verantwortung
AMIS	Auftragsverwaltungssystem Dienst FMÜ
BA	Bundesanwaltschaft
BCM	Business Continuity Management
BKP	Bundeskriminalpolizei
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
Data Retention	Vorratsdatenspeicherung
Dienst ÜPF	Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (fedpol)
E-BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
FDA	Fernmeldedienst-Anbieterin
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der Räte
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IKT-Cockpit ISB	Controlling-Werkzeug der Bundesinformatik
IP	Internet Protokoll
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes (UPIC)
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ISS	Interception System Schweiz
ITSCM	IT Service Continuity Management
KAPO BE	Kantonspolizei Bern



KaVor	Katastrophenvorsorge
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
LCC	Life Cycle Costing (Lebenszykluskostenrechnung)
LG FMÜ	Lenkungsgremium Fernmeldeüberwachung
LIS	Lawful Interception System (Abhörssystem)
MoU	Memorandum of Understanding
MSA	Master Service Agreement
OLA	Organisation Level Agreement
PA	Projektausschuss
PAG	Projekt-Auftraggeber
PCO	Projekt-Controlling
PCOE	Erweitertes Projekt-Controlling
PM-Plan	Programm- oder Projektmanagementplan
PSV	Polizeisystemverbund
PT	Personentage
QS	Qualitätssicherung
RM	Risikomanagement
SLA	Service Level Agreement
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
StrafB	Strafverfolgungsbehörden
VK	Verpflichtungskredite
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organisation

## Glossar

CCIS	Call Center Infrastructure System (Telefonbuch der Strafbehörden für einfache Anfragen)
EoL	End of Life - Ende des Lebenszyklus eines Systems
HERMES	Projektmanagementmethode (Bundesstandard)
ISS 2	2. Projekt zum Aufbau des Interception System Schweiz, für die staatliches Telefonüberwachung
Life-Cycle	Produktelebenszyklus
Mini-Tender	Abrufverfahren von Ressourcen nach einer WTO-Ausschreibung
Mini-SIP	Minimale Strategische Informatik Planung
RINA	Risikomanagementmethode zur Reduktion nachrichtendienstlicher Ausspähung
Voice over IP (VOIP)	Internetbasierte Kommunikation (digitale Telefonie)

## Priorisierung der Empfehlungen

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



### Anhang 3: Follow-up aus der Schlüsselprojektprüfung ISS 2 2014 (PA 14393)

Nr	Empfehlung	Umsetzungsstand
1 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem Generalsekretär EJPD in seiner Rolle als Projektauftraggeber, sicherzustellen, dass ihm das Qualitäts- und Risikomanagement direkt unterstellt wird und das Projektorganigramm und der PM-Plan entsprechend nachgeführt werden.	<b>Erledigt</b>  Die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers wurde unabhängig besetzt. Der Einbezug des PA bei den Projektsteuerentscheiden wird insofern nicht geändert als einigen PA-Mitgliedern die Rolle eines Teil-Projektauftraggebers zukommt, wobei die Schlussverantwortung beim PAG liegt.
2 Prio 2	Die EFK empfiehlt dem Generalsekretär des EJPD in seiner Rolle als Projektauftraggeber sicherzustellen, dass das erweiterte Projektcontrolling (PCOE) beim Projekt ISS 2 entsprechend den Vorgaben angewendet wird.	<b>Erledigt</b>  Wurde für ISS 2 umgesetzt, in FMÜ wird dies über das IKT Cockpit sichergestellt.
3 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem Generalsekretär des EJPD in seiner Rolle als Projektauftraggeber sicherzustellen, dass je Risiko und dazugehöriger Massnahmen die operative Verantwortung definiert wird.	<b>Erledigt</b>  Der Risikokatalog wurde angepasst.
4 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem ISC-EJPD sicherzustellen, dass die Konzeption des Eingangsbuffers entsprechend seiner Priorität im Projekt vorangetrieben und der Entscheid bezüglich Eigenentwicklung oder Ausschreibung getroffen wird.	<b>Erledigt</b>  Der Buffer wurde erstellt. Die finanziellen und personellen Ressourcen für den Ausbau des Buffers wurden vom Verpflichtungskredit ISS 2 übertragen. Die Erledigung erfolgt im Rahmen der FMÜ Projekte P2 und P5.
5 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem ISC-EJPD die effektiven Dateneinleitungsvolumen ab Produktionsstart systematisch zu überwachen und mit den Dimensionierungsgrundlagen abzugleichen. Weiter sollten bereits im Vorfeld der Betriebsphase die Pläne für einen allfälligen Systemausbau bei unterschiedlichen Bedarfssituationen vorbereitet werden.	<b>Erledigt</b>  Die Auswertungen werden laufend gemacht. Der Ausbau erfolgt im Rahmen der FMÜ Projekte P2 und P5.

<b>Nr</b>	<b>Empfehlung</b>	<b>Umsetzungsstand</b>
6 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem ISC-EJPD, noch vor Produktivsetzung von ISS 2 detaillierte Notfallpläne mit Drehbüchern zu erstellen.	<b>Erledigt</b>  Das Notfallhandbuch wurde erstellt.
7 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem ISC-EJPD, das Sicherheitskonzept (ISDS) mit hoher Dringlichkeit zu erarbeiten, genehmigen zu lassen und allfällige Sicherheitsauflagen umzusetzen.	<b>Erledigt</b>  Das Sicherheitskonzept für ISS ist erarbeitet und genehmigt.