# Bericht
# zur Abschreibung der Motion Noser 07.3452
# «IT-Leistungserbringer zentralisieren»

vom 9. Dezember 2011

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2007 | M | 07.3452 | IT-Leistungserbringer zentralisieren<br>(Annahme NR 5.10.07, Annahme SR 5.3.08) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. Dezember 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

# Bericht

## 1 Ausgangslage

Am 21. Juni 2007 wurde die Motion 07.3452 Noser «IT-Leistungserbringer (LE) zentralisieren» eingereicht. Der Nationalrat hat die Motion am 5. Oktober 2007 und der Ständerat am 5. März 2008 angenommen[1]. Zusammengefasst verlangt der Motionär eine weitere Zentralisierung der internen Leistungerbringer (LE) der Bundesverwaltung beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT). Er begründet dies vor allem mit betriebswirtschaftlichen Überlegungen. Ausnahmen sollen nur für diejenigen LE gelten (im VBS oder EDA), welche aus Sicherheitsüberlegungen nicht im BIT zentralisiert werden können.

In seiner Stellungnahme vom 21. September 2007 verwies der Bundesrat darauf, dass im Bereich der operativen Informations- und Telekommunikationstechnik (IKT) in den letzten Jahren bereits grosse Effizienzsteigerung erreicht worden seien. Er erwähnte aber auch, dass es prüfenswert sei, ob sich die zwei grössten IKT-LE (BIT im EFD und LE IKT VBS/FUB im VBS) vermehrt ergänzen könnten, indem der LE des VBS in Zukunft erhöhte Sicherheits- und Verfügbarkeitsanforderungen für den ganzen Bund abdecken, während das BIT weiterhin verwaltungsfokussierte Informatikleistungen für den Bund anbieten würde. Der Bundesrat verwies zudem darauf, dass für eine weitere Zentralisierung noch nicht alle notwendigen Voraussetzungen vollständig realisiert seien (Fähigkeiten der Leistungsbezüger [LB], noch anstehende Standardisierungen, Abschluss laufender Programme, Konsolidierung der LE, Nachweisbarkeit der Wirtschaftlichkeit auf der Basis von Portfolioanalysen, Einbezug von E-Government etc.). Das vom Motionär anvisierte Ziel würde also erst in den folgenden vier bis sechs Jahren erreicht werden können. Der Bundesrat war bereit, die Motion entgegenzunehmen.

In einer Anfrage 08.1069 Noser «Motion 07.3452. Stand der Umsetzung»[2] vom 13. Juni 2008 stellte der Motionär dem Bundesrat zehn Fragen zu den Zuständigkeiten für die Umsetzung, zu deren Planung und Stand sowie zu allfälligen Hinderungs- oder Verzögerungsgründen (Sicherheitsanforderungen, E-Gov, E-Health, Finanzplanung etc.). In seiner Antwort vom 19. September 2008 hat der Bundesrat wiederum bestätigt, dass die Motion in den vier bis sechs Jahren ab dem Zeitpunkt der Annahme der Motion durch den Zweitrat am 3. März 2008 umgesetzt werden könne, also bis spätestens 2014. Er hat aber nicht ausgeschlossen, dass im Rahmen von Sourcingentscheiden der Departemente für einzelne ihrer IKT-Services oder -Produkte weitere Zentralisierungen beschlossen werden. Er hat sich für ein schrittweises Vorgehen auf der Basis einer Sourcingstrategie und von Wirtschaftlichkeitsprüfungen ausgesprochen. Insbesondere hat er auch darauf hingewiesen, dass zuerst die Standardisierung (z. B. das Programm Standardisierung des elektronischen Büroarbeitsplatzes Bund) umgesetzt werden soll und erst dann die LE zentralisiert werden sollten. Zudem könnten gerade im Bereich von Querschnittsleistungen auch Sourcingmodelle mit Anbietern ausserhalb der Bundesverwaltung geprüft werden. Der Bundesrat hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der E-Government- und der E-Health-Strategie einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Zentralisierung im Bund

1 http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073452
2 http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20081069

haben könnte, da sich der Kreis der LE und der LB bei einer Gesamtbetrachtung erweitern und sich aufgrund neuer Architekturansätze neue Kunden- und Lieferantenverhältnisse ergeben könnten. Er hat auch bestätigt, dass es grundsätzlich Sache der Linie bzw. des Inhabers von Daten sei, den Schutzbedarf für eben diese Daten festzulegen und dass es aus Sicht des VBS bezüglich der Sicherheitsanforderungen (Integrität, Vertraulichkeit, Nachvollziehbarkeit, Verfügbarkeit, Durchhaltefähigkeit) eine klare Abgrenzung von den in der Anfrage erwähnten Departementen EFD oder EJPD gebe. Im militärischen Bereich sei die Erfüllung der Sicherheitsanforderungen deutlich aufwendiger. Zudem könnten nicht nur das VBS, sondern auch andere Departemente allenfalls aus Sicherheitsgründen Ausnahmen geltend machen. Schliesslich wurde begründet, dass das CC SAP des VBS unter anderem eine speziell für Armeen entwickelte SAP-Branchenlösung (SAP DFPS) betreibe, dass aber im Rahmen des Steuerungsausschusses Supportprozesse laufend angestrebt werde, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kompetenzzentren im Bereich Supportprozesse zu optimieren.

Mit Schreiben vom 2. Februar 2010 hat die Finanzdelegation (FinDel) den Bundesrat u.a. ersucht, ihr einen Zeitplan für die Umsetzung der Motion 07.3452 Noser zu unterbreiten. Der Bundesrat hat am 27. Oktober 2010 in einer Antwort an die FinDel u.a. festgehalten, dass ihm 2011 ein Bericht zur Abschreibung der Motion zu unterbreiten sei. In der ebenfalls verabschiedeten Antwort an die FinDel hielt er fest:

> *«Hingegen erachtet der Bundesrat die Konzentration der Leistungserbringer der Bundesverwaltung von 5 auf 2 gemäss der überwiesenen Motion Noser heute als nicht zielführend. Die Motion Noser fokussiert ausschliesslich auf Synergiegewinne. Sie lässt jedoch die ebenfalls wichtigen Bedürfnisse der Departemente nach einer optimalen Unterstützung ihrer spezifischen Geschäftsprozesse ausser Acht. Bei den in der Bundesverwaltung bestehenden heterogenen Strukturen und dem Grundsatz, dass die operative Führung eines Departements dem zuständigen Vorsteher und nicht dem Bundesratsgremium obliegt, ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Motion Noser in der Bundesverwaltung kein Optimum darstellt. Dazu kommen die mangelnde Reife einzelner Leistungserbringer sowie erhebliche Umsetzungskosten. […] Ausserdem wurde das EFD beauftragt, die FLAG-Leistungsaufträge der IKT-Leistungserbringer für die Periode 2012-2015 in Zusammenarbeit mit den Departementen im Lichte der Erfahrungen zu überarbeiten und in den Wirkungszielen neben der Kundenzufriedenheit auch die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung entsprechend zu gewichten.»*

Am 11. März 2011 hat der Bundesrat aufgrund eines Aussprachepapieres des EFD beschlossen, dass ihm als Teil der zu revidierenden Bundesinformatikverordnung vom 26. September 2003[3] (BinfV) bis Juli 2011 auch ein Bericht zur Abschreibung der Motion 07.3452 Noser vorzulegen sei. Was deren Umsetzung angeht, bestätigt das Aussprachepapier vom 11. März 2011 ergänzend, was bereits in der Antwort an die FinDel festgehalten wurde:

> *«Hingegen erachtet der Bundesrat gemäss seinem Entscheid vom 27. Oktober 2010 die LE-Zentralisierung gemäss der überwiesenen Motion Noser 07.3452 heute in der formulierten Form nicht als zielführend (Begründung siehe Antwort des Bundesrates an die Finanzdelegation). Wesentliche Effi-*

[3] SR **172.010.58**

*zienzgewinne, welche die Motion in Aussicht gestellt hat, könnten mit der Rückdelegation der Kompetenzen an den Bundesrat, v.a. aber mit der Einführung von Standarddiensten sowie einer bundesweiten Sourcingstrategie dennoch erzielt werden.»*

Am 21. Februar 2011 hat die FinDel den Bundesrat erneut gebeten, zu informieren, wie weit die Arbeiten an der BinfV im Sinne der Reorganisation der Steuerung und Führung der Bundesinformatik stehen. Der Bundesrat hat Ende März 2011 in seiner Antwort der FinDel das Aussprachepapier und seine Beschlüsse vom 11. März 2011 zukommen lassen.

Am 6. Juli 2011 hat der Bundesrat von einem Entwurf für eine total revidierte BinfV Kenntnis genommen und diese gemäss dem Wunsch der Finanzkommission des Nationalrates den Finanzkommissionen gemäss Artikel 151 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002[4] (ParlG) zur Konsultation unterbreitet. Mit Schreiben vom 1. September 2011 und vom 20. September 2011 haben die FK-S und die FK-N grundsätzlich zustimmend zum Entwurf Stellung genommen. Zusätzlich hat die FinDel mit Schreiben vom 14. Juli 2011 und mit Mail vom 7. September 2011 Fragen zur geplanten BinfV-Revision aufgeworfen, die der Bundesrat am 17. August 2011 und das EFD am 13. September 2011 beantwortet hat.

## 2 Geändertes Umfeld

Die Entwicklungen im IKT-Markt, in der Technologie und im E-Government ermöglichen heute die Bereitstellung und den Betrieb von übergreifend verfügbaren IKT-Infrastrukturen für Schweizer Behörden, die 2007 noch nicht absehbar waren. Derzeit werden die Rahmenbedingungen für den Aufbau und den Betrieb von IKT-Infrastrukturen für die Jahre 2012-2015 beim Bund und für Schweizer Behörden entsprechend überarbeitet. Beim Bund sollen mit der Erneuerung der nun vorliegenden total revidierten BinfV und mit der Erneuerung der Informatikstrategie Bund für die Jahre 2012–2015, welche dem Bundesrat noch im Dezember 2011 vorgelegt werden soll, Standarddienste unter einheitlicher Führung eingerichtet werden, die von allen Nutzerinnen und Nutzern in gleicher oder ähnlicher Form benötigt werden. Der Bundesrat entscheidet über das jeweilige Marktmodell, also auch über interne oder externe Leistungserbringung und den Leistungsbezug. Die Rahmenvereinbarung zur Umsetzung der E-Government-Strategie zwischen Bund und Kantonen soll für die Jahre 2012-2015 erneuert werden, und damit soll u.a. auch die Basis für gemeinsame organisatorische und infrastrukturelle Verbesserungen zur Vernetzung und Zusammenarbeit der Schweizer Behörden geschaffen werden.

Ein Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit der Schweizer Behörden und für den Aufbau funktionierender Infrastrukturen ist die Harmonisierung der Schweizer Personenregister. Damit konnte die Volkszählung 2010 mit direktem Abruf aus den Personenregistern von Bund, Kantonen und Gemeinden realisiert werden. Zusätzlicher Nutzen entstand für das Meldewesen, die Migrationsämter aller Staatsebenen und die jetzt deutlich verbesserte Einbindung der Auslandschweizerinnen und -schweizer in die eidgenössischen Abstimmungen. Die vom BFS für die Volkszählung eingerichtete Austauschplattform SEDEX wird in steigendem Mass auch für

[4] SR **171.10**

den sicheren Datenaustausch zwischen Behörden in anderen Belangen, z.B. für Umzugsmeldungen, genutzt.

Eine Zentralisierung der Leistungserbringung auf Ebene Bund greift heute zu kurz. Neue Formen der IKT-Leistungserbringung («Cloud Computing») bringen künftig auch für die öffentliche Verwaltung eine Reihe von Vorteilen wie Skalierbarkeit, Elastizität und Kosteneffizienz, wie erste Erfahrungen (z.B. die Kartendienste des Bundesamts für Landestopografie) eindrücklich belegen.[5] Statt «Alles aus einer Hand» kann künftig eine sowohl von den Kosten wie von der Leistung her optimale IKT-Unterstützung über eine differenzierte Sourcing-Strategie erreicht werden. Cloud-Infrastruktur-Anbieter, die nicht nur die Bundesverwaltung bedienen, können z.B. viel grössere Skaleneffekte erzielen, als dies einem zentralisierten internen LE möglich ist.

Somit kann der ursprüngliche Zweck der Motion Noser – nämlich mehr marktwirtschaftlicher Einfluss auf die Behördeninformatik – künftig unter Berücksichtigung dieser geänderten Rahmenbedingungen zu einem substanziellen Teil ohne eine vollständige Zentralisierung der Leistungserbringung im Bund erreicht werden, ohne dass damit gleichzeitig die Geschäftsnähe der Leistungserbringung beeinträchtigt wird.

## 3 Begründung des Antrags auf Abschreibung der Motion

Der Bundesrat beantragt heute die Abschreibung der Motion. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen ergeben sich heute dafür die folgenden Gründe:

- Eine Zentralisierung im Sinne der Motion würde den bewährten NOVE-IT Grundsätzen dahingehend zuwiderlaufen, dass die Steuerung und Führung des Einsatzes der IKT so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig erfolgt.
- Die Vergangenheit hat gezeigt, dass auch auf freiwilliger Basis dort, wo es nötig und aus Sicht der LE und der LB verkraftbar und nachweisbar wirtschaftlich schien, sogar weitergehende Zentralisierungen stattgefunden haben[6] und noch stattfinden werden. So weisen z.B. die FLAG-Leistungsaufträge der LE für 2012–2015 vermehrt aus, dass die Produkteportfolios der LE zunehmend ergänzend und nicht mehr konkurrierend ausgestaltet werden sollen. Das dürfte sich in Zukunft verstärken und ineffiziente Doppelspurigkeiten eliminieren.

5 Diese Chancen werden international ähnlich beurteilt, vgl. z.B. ENISA European Network and Information Security Agency. Security and Resilience in Governmental Clouds. Making an informed decision. Januar 2011.

6 Mit dem Abschluss von NOVE-IT wurde die Anzahl der LE von 75 auf 7 reduziert. Heute bestehen neben dem BIT im EFD noch in fünf Departementen (EDA, EJPD, EVD, VBS und BK) eigene LE (sowie einige definierte Ausnahmen für Sondersituationen). Querschnittsleistungen wie etwa die Telekommunikation werden grundsätzlich durch einen einzigen LE mit Leistungserbringungspflicht und -bezugszwang erbracht. SAP-Anwendungen für die Unterstützung der betriebswirtschaftlichen Prozesse (Personal, Finanzen, Logistik) werden in zwei Kompetenzzentren (BIT und FUB-VBS) betrieben. Das EJPD lässt seine Büroautomation vom BIT, das EVD durch einen externen LE betreiben.

- Auch die dem Bundesrat im Dezember 2011 vorzulegende IKT-Strategie adressiert als Grundsätze, dass interne IKT-LE ihre intern entwickelten und angebotenen Leistungen auf höherwertige und branchenspezifische Leistungen fokussieren, dass sie zueinander komplementäre und ihren Kernkompetenzen entsprechende Leistungsangebote führen und dass die Nutzung bestehender IKT-Dienste (z.B. Cloud-Computing, SOA-Services, Standarddienste) Vorrang hat, vor der Bereitstellung individueller IKT-Dienste. Ebenso soll die Beschaffung von fertiger Software Vorrang haben vor der Entwicklung von Individualsoftware. Eine weitere strategische Stossrichtung ist eine Gesamtplanung der Datacenter der Bundesverwaltung im Sinne bundesverwaltungsweiter Synergiegewinne.
- Bereits heute werden gemäss NOVE-IT wichtige IKT-Aufgaben, die sinnvollerweise nur von einem LE erbracht werden sollen (Telekommunikation, PKI, Sicherheitsdienste etc.), als Querschnittsleistungen deklariert und nur von einem LE erbracht. Dieses Prinzip soll in Zukunft mit der Einführung des Konzeptes zentral durch das EFD geführter IKT-Standarddienste (siehe total revidierte BinfV) ausgedehnt werden. Gemäss der total revidierten BinfV bestimmt der Bundesrat die IKT-Standarddienste und deren Marktmodell. Auch dies dürfte garantieren, dass grosse und wichtige Teile der Bundesinformatik nur noch in speziell begründeten Fällen an mehrere LE, oder zumindest an solche mit optimalem Preis-/Leistungsangebot, vergeben werden.
- Ziel des Motionärs ist in erster Linie, die Effizienz der bundesinternen Leistungserbringung zu optimieren. Aus Sicht des Bundesrates sollte dies aber nicht durch eine pauschale, undifferenzierte sowie aufwendige Zentralisierung der LE erfolgen, sondern nach wie vor, wie von NOVE-IT vorgegeben, durch einen Bezug der IKT-Leistungen durch die LB dort, wo das Preis-/Leistungsverhältnis am besten ist. Grundsätzlich soll auch in Zukunft für LB gegenüber internen LE kein Leistungsbezugszwang herrschen. Die LB können also mit Ausnahme von Querschnittsleistungen (in Zukunft Standarddiensten) IKT-Leistungen bei ihrem departementalen LE oder unter Genehmigung ihres Departementes bei einem LE eines anderen Departementes oder gemäss den beschaffungsrechtlichen Anforderungen auf dem freien Markt beziehen.
- Neue Formen der IKT-Leistungserbringung («Cloud Computing») bringen künftig auch für die öffentliche Verwaltung eine Reihe von Vorteilen wie Skalierbarkeit, Elastizität und Kosteneffizienz, wie erste Erfahrungen (z.B. die Kartendienste des Bundesamts für Landestopografie) eindrücklich belegen. Statt «Alles aus einer Hand» kann künftig eine sowohl von den Kosten wie von der Leistung her optimale IKT-Unterstützung über eine differenzierte Sourcing-Strategie erreicht werden. Cloud-Infrastruktur-Anbieter, die nicht nur die Bundesverwaltung bedienen, können mit grosser Wahrscheinlichkeit grössere Skaleneffekte erzielen, als dies für einen zentralisierten internen LE möglich ist.
- Eine künftige Leistungserbringung soll vermehrt auch Leistungen für schweizweit nutzbare Fachservices im Auftrag von dafür zuständigen Bundesstellen (z.B. Kartenservice des Bundesamts für Landestopografie) abdecken, die nach optimiertem Kosten-/Nutzen-Verhältnis intern oder extern erbracht werden können.

– Eine von den beiden GS des VBS und EFD eingesetzte Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von EFD und VBS hat, ebenfalls in Vorbereitung der zu erneuernden BinfV, Vorschläge ausgearbeitet, welche dahingehen, dass in der BinfV in Zukunft keine expliziten Ausnahmeklauseln (bis anhin Art. 2 Abs. 3) mehr enthalten sind und dass von Fall zu Fall das Synergiepotenzial der IKT-Leistungserbringung von VBS und übriger Verwaltung systematisch geprüft wird.

– Eine Effizienzsteigerung auf LE-Seite muss nicht nur über deren Zentralisierungen erfolgen: Gemäss Aussprachepapier des Bundesrates vom 11. März 2011 (insb. Ziff. 4.2) sollen die LE stärker mittels betriebswirtschaftlicher Kennzahlen und auf der Grundlage einer interdepartementalen IKT-Sourcingstrategie geführt werden; mit ihr sollen u.a. eine Fokussierung der internen Leistungserbringung auf die aus strategischen Gründen intern zu erbringenden Leistungen angestrebt und Doppelspurigkeiten in der internen Leistungserbringung vermieden werden. Diese Prinzipien sind in der nun vorliegenden total revidierten BinfV berücksichtigt[7]. Die Grundsätze der oben erwähnten IKT-Sourcingstrategie werden bereits im Rahmen der IKT-Strategie des Bundes für die Periode 2012–2015 vom Bundesrat bis Ende 2011 verabschiedet. Die FLAG-Leistungsaufträge und damit das Kennzahlensystem des FLAG-Controllings für die Periode 2012–2015 wurden konziser gefasst (BRB vom 27. Okt. 2010).

– Das strategische Controlling auf Stufe Bund wird ausgebaut und entsprechend der Rückdelegation der strategischen Verantwortung dem Bundesrat unterbreitet. Neben finanziellen Kennzahlen zur Kostenentwicklung bei den wichtigsten Kostenträgern[8] der IKT wird dabei insbesondere der Umsetzung der jeweils aktuellen IKT-Strategie Bund grösste Aufmerksamkeit geschenkt.

## 4 Fazit

Der Bundesrat hat schon in seinen Antworten auf die Motion selber und auf die Anfrage des Motionärs zum Stand der Umsetzung der Motion eine undifferenzierte Umsetzung der Motion in Frage gestellt, die Motion aber angenommen, weil er im Bereich der Optimierung der Leistungserbringung noch Potenzial sieht. Mit der nun vorliegenden total revidierten BinfV, die grundsätzlich auch von den Finanzkommissionen von National- und Ständerat sowie in den Stossrichtungen auch von der FinDel unterstützt wird, hat der Bundesrat nun Leitplanken für die Steuerung der IKT vorgelegt, die zusammen mit der IKT-Strategie Bund sowie mit den sich immer mehr ergänzend ausgestalteten Produkteportfolios der internen LE einen wesentlichen Teil dieses Potenzials ausschöpfen dürften und damit eine ähnliche Wirkung erzielendürften, wie sie vom Motionär grundsätzlich angestrebt wird. Mit Schreiben vom 1. September 2011 und vom 20. September 2011 haben die FK-S und die FK-N im Rahmen einer Konsultation gemäss Artikel 151 Absatz 1 ParlG grundsätzlich zustimmend zum BinfV-Entwurf Stellung genommen.

7 SR **172.010.58**; AS **2011** ...

8 Die wichtigsten IKT-Kostenträger sind die Büroautomation (inkl. Telefonie), Datenkommunikation, Supportanwendungen für Finanzen, Logistik und Personal, übrige Standarddienste, Anwendersupport, Fachanwendungen und das IKT-Management.