

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



Prüfung des Projekts «Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und Organisationsentwicklung»

Staatssekretariat für Migration

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18483.420.00382
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	7
Key facts.....	9
1 Auftrag und Vorgehen	11
1.1 Ausgangslage	11
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	11
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	11
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	12
1.5 Schlussbesprechung	12
2 Stand des Projektes.....	13
2.1 Trotz Verzögerungen sieht das Staatssekretariat den Start per 1. März 2019 nicht als gefährdet	13
2.2 Die Ressourcensituation beim IT-Leistungserbringer und eine mögliche Zunahme der Asylgesuche als Stolpersteine.....	13
3 Projektsteuerung durch das SEM	15
3.1 Organisatorische Mängel bei der Umsetzung	15
3.2 Kein aussagekräftiger Soll-Ist-Vergleich	16
3.3 Probleme im IT-Projekt wurden nicht offengelegt.....	16
4 Effizienzgewinne aus Digitalisierung	17
4.1 Konzeptionell richtig angedacht, die Umsetzung bleibt jedoch hinter den Erwartungen zurück.....	17
4.2 Die Stakeholder wurden im IT-Projekt zu wenig eingebunden	17
5 Die Voraussetzungen für eine künftige Messung und Steuerung mit Monitoring-Konzept wurden geschaffen.....	19
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	20
Anhang 2: Abkürzungen.....	21
Anhang 3: Glossar	22

Prüfung des Projekts «Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und Organisationsentwicklung»

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Mit der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 wurde die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens beschlossen. Kernelement bildet die Schaffung von Bundesasylzentren, in denen die beteiligten Stellen zusammengeführt werden. Zudem erfährt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden wesentliche Veränderungen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat zur Umsetzung ein Projekt in die Wege geleitet, das die Neustrukturierung des gesamten Staatssekretariats umfasst. Der Zieltermin für die Einführung ist der 1. März 2019.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Steuerung des Vorhabens und die IT-Unterstützung der neuen Prozesse. Die Ergebnisse zeigen, dass trotz Abstrichen in der Projektsteuerung und im IT-Projekt das Vorhaben adäquat umgesetzt wird.

Die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens erfolgt unter Hochdruck und mit wesentlichen Abstrichen beim Automatisierungsgrad

Ausser bei der IT-Unterstützung lag der Projektfortschritt per Prüfungstichtag in den wesentlichen Punkten auf Plan. Von der Realisierung bis zur Inkraftsetzung am 1. März 2019 besteht ein grosser Termindruck. Dieser akzentuiert sich durch Ressourcenengpässe beim internen IT-Leistungserbringer Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD). Die fristgerechte Bereitstellung der Informatikinstrumente und der Infrastruktur bleibt mit hohen Risiken behaftet.

Die im IT-Projekt aufgelaufenen Probleme blieben lange Zeit unerkannt, was dazu führt, dass der erhoffte Automatisierungsgrad per Einführungszeitpunkt nicht erreicht werden kann. Die damit verbundenen Effizienzsteigerungen kann das SEM auf den 1. März 2019 nicht mehr realisieren. Die mangelhafte IT-Unterstützung im zukünftigen Betrieb und die Aufarbeitung der Projektrückstände wird Mehrkosten nach sich ziehen. In Bezug auf die Planung sieht die EFK Verbesserungspotenzial bei der Abstimmung zwischen dem SEM und dem Leistungserbringer ISC-EJPD.

Um die in das beschleunigte Asylverfahren gesteckten Erwartungen zu überwachen, hat das SEM ein Monitoring-Konzept erarbeitet. Dieses erfüllt die Voraussetzungen, um eine wirkungsvolle Steuerung vorzunehmen.

Die Projektorganisation muss nachgebessert werden

Mit dem Übergang zur Realisierungsphase wurde die neue Projektorganisation gebildet. Der Auftraggeber hat weder ein Gesamtprojektleiter noch ein unabhängiges Risiko- und Qualitätsmanagement implementiert. Die EFK empfiehlt, Letzteres zu beheben.

Dass die Verantwortung für das IT-Projekt ab Mai 2018 an die Fachabteilung übergeben wurde, wertet die EFK als positiv. In der Projektsteuerung «SEM 2019» erfolgt kein systematischer Abgleich mit dem zu erwartenden Leistungswert. Damit gestaltet sich die Einschätzung der Zielerreichung als schwierig.

Audit du projet «Mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et développement organisationnel»

Secrétariat d'État aux migrations

L'essentiel en bref

L'accélération de la procédure d'asile a été acceptée en votation populaire le 5 juin 2016. L'élément central est la création de centres fédéraux pour demandeurs d'asile, qui regroupent les différents organismes concernés. En outre, la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes a subi des changements majeurs. Pour sa mise en œuvre, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a lancé un projet comprenant sa propre restructuration globale. L'introduction de la procédure accélérée est prévue au 1^{er} mars 2019.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le pilotage de ce projet et le soutien informatique des nouveaux processus. Les résultats montrent que le projet est mis en place de manière adéquate, malgré des imperfections dans le pilotage et dans le projet informatique.

L'introduction de la procédure d'asile accélérée s'accompagne de fortes contraintes et de réductions significatives du degré d'automatisation

À l'exception du soutien informatique, le projet avait progressé comme prévu sur les points principaux à la date de l'audit. De la mise en œuvre à l'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, les délais sont très serrés. De plus, cette situation est compliquée par le manque de ressources du Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP), le fournisseur interne de prestations informatiques. La mise à disposition dans les délais des outils informatiques et de l'infrastructure reste extrêmement risquée.

Les problèmes accumulés dans le projet informatique n'ont été détectés que très tard, si bien que le degré d'automatisation souhaité ne peut pas être atteint à la date de la mise en œuvre. Le SEM ne pourra plus réaliser de gains d'efficacité liés à l'automatisation à compter du 1^{er} mars 2019. Le manque de soutien informatique dans les futurs processus et les retards du projet à rattraper entraîneront des coûts supplémentaires. S'agissant de la planification, le CDF estime que la coordination entre le SEM et le CSI-DFJP peut être améliorée.

Afin de surveiller les effets attendus de la procédure d'asile accélérée, le SEM a élaboré un programme de suivi. Les conditions pour un contrôle efficace sont ainsi réunies.

L'organisation du projet doit être améliorée

Cette organisation a été renouvelée lors du passage à la phase de réalisation. Or, le mandant n'a pas nommé de responsable général du projet, ni mis en place de système indépendant de gestion de qualité et des risques. Le CDF recommande de remédier à ce dernier problème.

Le CDF juge positif que la responsabilité du projet informatique ait été confiée à la division spécialisée à partir de mai 2018. En revanche, la valeur de prestation prévue n'est pas systématiquement prise en compte lors du pilotage du projet « SEM 2019 », il est donc difficile d'évaluer si les objectifs ont été atteints.

Texte original en allemand

Verifica del progetto «Attuazione del riassetto del settore dell'asilo e sviluppo dell'organizzazione»

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Con la votazione popolare del 5 giugno 2016 si è deciso di introdurre la procedura accelerata di asilo. L'elemento chiave è la realizzazione di centri federali d'asilo, che riuniscono nel medesimo luogo tutti i partner coinvolti nella procedura. Inoltre cambia in modo sostanziale la ripartizione dei compiti tra Confederazione, i Cantoni e i Comuni. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha avviato un progetto che prevede il suo completo riassetto entro il 1° marzo 2019.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la gestione del progetto summenzionato e il supporto informatico dei nuovi processi. I risultati mostrano che il progetto viene attuato in maniera adeguata, malgrado i punti deboli riscontrati nella gestione progettuale e nel progetto informatico.

Introduzione della procedura celere: pressione sui tempi e diminuzione significativa del grado di automazione

In sede di verifica il progetto rispettava la tabella di marcia in tutti i settori chiave, tranne che nel supporto informatico. I tempi che intercorrono dalla fase di attuazione del progetto all'entrata in vigore il 1° marzo 2019 sono molto ristretti. Tale situazione è aggravata da carenze di risorse presso il Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CSI-DFGP), il fornitore interno di prestazioni informatiche. La fornitura puntuale degli strumenti informatici e dell'infrastruttura presenta tuttora rischi elevati.

I problemi sorti nel progetto informatico non sono stati identificati per lungo tempo e questo impedisce il raggiungimento del grado di automazione auspicato alla data dell'introduzione. La SEM non è più in grado di incrementare l'efficienza entro il 1° marzo 2019. Il supporto informatico carente nel futuro esercizio e il recupero dei ritardi accumulati nel progetto comporteranno spese supplementari. Per quel che concerne la pianificazione, il CDF ritiene che il coordinamento tra la SEM e il fornitore di prestazioni CSI-DFGP vada migliorato.

Per controllare gli effetti attesi nella procedura celere, la SEM ha elaborato un piano di monitoraggio che consente di soddisfare le condizioni per intraprendere una gestione efficace.

L'organizzazione del progetto deve essere migliorata

L'organizzazione del progetto è stata rinnovata al passaggio verso la fase di realizzazione. Ciononostante il committente non ha incaricato né un capoprogetto generale né implementato una gestione indipendente dei rischi e della qualità. Il CDF raccomanda di colmare quest'ultima lacuna.

Il CDF valuta positivamente il fatto che la responsabilità del progetto informatico sia stata attribuita alla divisione specializzata a partire da maggio 2018. Per contro, reputa difficile valutare il conseguimento degli obiettivi del progetto, poiché nella gestione del progetto «SEM 2019» il valore delle prestazioni atteso non è considerato in modo sistematico.

Testo originale in tedesco

Project audit "Implementation of the restructuring of the asylum sector and organisational development"

State Secretariat for Migration

Key facts

With the referendum of 5 June 2016, it was decided to introduce the accelerated asylum procedure. The core element is the creation of federal asylum centres in which the concerned offices are brought together. In addition, the division of tasks between the Confederation and cantons/communes is undergoing major changes. The State Secretariat for Migration (SEM) has initiated a project that covers the restructuring of the entire State Secretariat. The target date for the introduction is 1 March 2019.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the steering of the project and the IT support for the new processes. The results show that the project is being adequately implemented despite project steering and IT project cuts.

The introduction of the accelerated asylum procedure is taking place under high pressure and with significant reductions in the degree of automation

With the exception of IT support, project progress on the key points was on schedule on the audit date. From implementation to entry into force on 1 March 2019, there is significant deadline pressure. This is accentuated by resource bottlenecks at the internal IT service provider, the IT Service Centre of the Federal Department of Justice and Police (ISC-FDJP). The timely provision of IT tools and infrastructure remains fraught with high risks.

The problems accumulated in the IT project remained undetected for a long time, which means that the desired degree of automation cannot be achieved by the implementation date. The SEM will no longer be able to achieve the associated efficiency gains as of 1 March 2019. The inadequate IT support for future operations and the processing of project backlogs will entail additional costs. With regard to planning, the SFAO sees room for improvement in the coordination between the SEM and the service provider ISC-FDJP.

In order to monitor the expectations placed on the accelerated asylum procedure, the SEM has developed a monitoring concept. This fulfils the prerequisites for effective control.

The project organisation needs to be improved

The new project organisation was formed with the transition to the implementation phase. The client has implemented neither a position for an overall project manager nor an independent risk and quality management system. The SFAO recommends that the latter be remedied.

The SFAO considers it positive that responsibility for the IT project was handed over to the specialist division from May 2018. The "SEM 2019" project management does not systematically compare the expected performance value. This makes it difficult to assess whether the objectives have been achieved.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Geprüften

Das SEM ist mit den Aussagen des Revisionsberichts grundsätzlich einverstanden. Es nutzt jedoch gerne die Gelegenheit für nachfolgende Bemerkungen.

Das SEM nimmt die beiden im Bericht formulierten Empfehlungen der EFK ernst. Es weist darauf hin, dass die Empfehlung 1 bereits weitgehend umgesetzt wurde (vgl. Kapitel 2.2) und die Umsetzung der Empfehlung 2 bis im November 2018 vorgesehen ist (vgl. Kapitel 3.1).

Betreffend der im Bericht beschriebenen Mängel bei der Umsetzung der notwendigen IT-Anwendungen weist das SEM darauf hin, dass es bereits vor dem Zeitpunkt der EFK-Revision entsprechende Massnahmen ergriffen hatte. Die Empfehlungen des hierzu im Frühjahr 2018 beauftragten externen Audits wurden inzwischen grösstenteils umgesetzt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 über die Änderung des Asylgesetzes wurde einem beschleunigten Verfahren zugestimmt. Nebst der Bündelung der Kräfte sollen auch die offensichtlich unbegründeten Asylgesuche reduziert werden. Mit der Umsetzung werden die Asylsuchenden von Anfang an die notwendige Beratung und Rechtsvertretung erhalten. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wird neu die meisten Asylverfahren in Zentren des Bundes abschliessen können. Nur wenn zusätzliche Abklärungen nötig sind, werden die Asylsuchenden wie bisher in den Kantonen untergebracht. Dank kürzerer Fristen und effizienterer Verfahren sollen mit dem neuen Vorgehen sowohl der Bund als auch die Kantone entlastet werden.

Die Einführung von Bundesasylzentren bringt eine Dezentralisierung und entsprechende Anpassungen in den Prozessen und Strukturen mit sich. Es handelt sich beim SEM um die tiefgreifendste Reorganisation in den vergangenen Jahren. Das Vorhaben war von Anfang an mit eigenen Ressourcen zu bewältigen.

Ende 2017 hat das SEM die Konzeptphase des Neustrukturierungsprojektes (Projekt UNOS) abgeschlossen, dieses befand sich zum Prüfungszeitpunkt in der Realisierungsphase (Projekt «SEM 2019»). Die vollständige Anwendung des neuen Verfahrens erfolgt auf den 1. März 2019. Bis dann muss das Projekt inhaltlich abgeschlossen sein.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Der Schwerpunkt der Prüfung bestand im Beurteilen des Projektes «SEM 2019» hinsichtlich Steuerung, IT-Unterstützung und Messbarkeit der Wirkung.

Angesichts der ermittelten Risiken und der angestrebten Ziele stellten sich folgende Hauptfragen:

- Läuft das Vorhaben inhaltlich, zeitlich und ressourcenmässig nach Plan?
- Sind das Risiko- und das Qualitätsmanagement geeignet, um den Projekterfolg sicherzustellen?
- Sind die neuen Prozesse und deren IT-Unterstützung durchgängig, medienbruchfrei und auf automatisiertes Arbeiten ausgerichtet?
- Stellt das Monitoring-Konzept sicher, dass die erwarteten Effekte und Einsparungen wirkungsvoll überwacht und gesteuert werden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Hasler (Revisionsleiter) und Melissa Rickli vom 4. bis 29. Juni 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Meyer. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Das SEM hat der EFK die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. September 2018 statt. Teilgenommen haben vom SEM der Staatssekretär, die stellvertretende Direktorin, der Leiter des Direktionsbereiches Planung und Ressourcen, der Projektleiter Asyl und der Leiter Projectoffice «SEM 2019». Seitens der EFK waren die stellvertretende Direktorin, der Mandatsleiter sowie der Revisionsleiter anwesend.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Stand des Projektes

2.1 Trotz Verzögerungen sieht das Staatssekretariat den Start per 1. März 2019 nicht als gefährdet

Die Konzeptphase des Projektes UNOS wurde auf Ende 2017 abgeschlossen. Auf diesen Zeitpunkt hat das SEM die bisherige Projektstruktur aufgelöst und in die sogenannte Umsetzungsorganisation überführt. Damit ist seit Beginn 2018 die Linienorganisation für die Bereitstellung der Ablauf- und Aufbauorganisation des operativen Betriebes verantwortlich. Beim Abschluss der Konzeptphase waren noch nicht alle Arbeiten abgeschlossen. Diese Rückstände mussten in das Umsetzungsvorhaben übertragen werden. Der Berichtsstand Mai 2018 zeigt über alle Projekte hinweg den Status «teilweise kritisch/Zielerreichung gefährdet» auf. Als Hauptprobleme weist der Bericht die rechtzeitige Bereitstellung der Infrastruktur (Bundesasylzentren) und die Informatikinstrumente auf.

In vielen Bereichen liegen die Fortschritte im Plan. So sind beispielsweise die Arbeiten für die rechtlichen Grundlagen praktisch abgeschlossen, die Regionalleiter bekannt, der anspruchsvolle Stellenbesetzungsprozess ist auf Kurs und die Ausschreibung für den Rechtsschutz in den Bundesasylzentren (BAZ) ist erfolgt. Auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem BBL für die Erstellung der BAZ konnte sich die EFK ein Bild machen¹.

Alle im Laufe der Prüfung befragten Personen äusserten sich zuversichtlich, dass das Startdatum für das beschleunigte Asylverfahren per 1. März 2019 eingehalten werden kann.

Beurteilung

Der Zeitplan bis zum Datum der Inkraftsetzung ist sehr knapp und beinhaltet kaum Reserven. Eine abschliessende Einschätzung gestaltet sich schwierig, da keine Sollwerte bezüglich Erreichungsgrad definiert wurden (siehe auch Kapitel 3.2). Viele wichtige Meilensteine, insbesondere für den Bau von Zentren und in der IT, fallen erst gegen Schluss des Umsetzungsvorhabens an. Somit bleibt ein erhebliches Risiko, dass für die Umsetzung relevante Punkte nicht erledigt sind.

2.2 Die Ressourcensituation beim IT-Leistungserbringer und eine mögliche Zunahme der Asylgesuche als Stolpersteine

Die IT-Entwicklungsarbeiten werden durch das ISC-EJPD vorgenommen, das SEM befindet sich in einem Leistungsbezügerverhältnis. Die Zusammenarbeit zwischen dem ISC-EJPD und dem SEM war nicht im erforderlichen Masse produktiv, siehe hierzu auch Kapitel 4. Zudem war die Kommunikation nicht genügend strukturiert, erst sehr spät wurde der Rückstand in der Ausarbeitung der IT-Lieferobjekte auf Stufe Steuerungsausschuss ersichtlich. Als Gegenmassnahme beschlossen die Parteien die Umstellung auf SCRUM als Projektmanagementmethode zur agilen Softwareentwicklung. Mit den damit verbundenen kürzeren Arbeitszyklen erhoffte man sich ein schnelleres Vorankommen. Da aber das ISC-EJPD als auch das SEM wenig Erfahrung mit dieser Methode haben, hat sich kurzfristig die angespannte Ressourcensituation sogar verschlechtert. Zum Prüfungszeitpunkt haben das SEM

¹ Vgl. «Bauprüfung Bundesasylzentren», abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

wie auch das ISC-EJPD bestätigt, dass sich die Abstimmung inzwischen deutlich verbessert habe und in der Zusammenarbeit Fortschritte erzielt werden konnten.

Die Anzahl der Asylgesuche befand sich zur Zeit der Prüfung auf einem sehr tiefen Stand. Das SEM sieht keine Anzeichen, dass sich dies unmittelbar ändern wird. Verschlechterte Rahmenbedingungen könnten aber rasch zu zunehmenden Flüchtlingszahlen führen. Der Umstand der niedrigen Asylzahlen trägt in vielen Teilprojekten zu einer Entlastung bei.

Beurteilung

Das Bewusstsein, dass die Umstände dank der tiefen Gesuchszahlen aktuell günstig sind, ist über alle Stufen vorhanden. Mit Ausnahme des Konzepts zur Verteilung der Asylsuchenden bis und mit Übergangsphase besteht noch kein «Plan B», wie mit möglichen Umsetzungshindernissen konkret umgegangen werden soll. Bis Oktober 2018 wird das SEM, in Abstimmung mit dem Tripartiten Ausschuss, konkrete Szenarien ausarbeiten und diese der Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereiches (AGNA) unterbreiten. Dadurch sollte das SEM besser gegen exogene Faktoren gewappnet sein.

Nach Aussage des SEM wurde die Problematik des anhaltenden Lieferengpasses seitens ISC-EJPD auf der Stufe Generalsekretariat (GS-EJPD) deponiert. Die Nachfrage nach IT-Leistungen auch aus anderen Ämtern kann die Situation weiter verschärfen. Eine Priorisierung über das gesamte EJPD tut demnach not und soll aufgesetzt werden. Im Rahmen des IT-Projektes der Neustrukturierung hat sich das SEM vorgenommen, in Zusammenarbeit mit dem ISC-EJPD eine verbindliche Planung zu erstellen. Die EFK begrüsst diese Schritte.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SEM, über den Stichtag vom 1. März 2019 hinausgehend für die IT-Applikationen eine Roadmap zu erarbeiten und zu verfolgen. Die Prioritäten und der verbundene Ressourcenbedarf sind gemeinsam mit dem ISC-EJPD festzulegen. Die Roadmap soll künftig Basis für die laufende Releaseplanung der vom ISC-EJPD für das SEM zu entwickelnden Anwendungen darstellen.

Stellungnahme des Geprüften

Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Die von der EFK geforderte Priorisierung der IT-Leistungen über das ganze EJPD hinweg wurde vom GS-EJPD im Juni 2018 erstmals vorgenommen. Zudem wurde die Empfehlung 1 bereits weitgehend umgesetzt: Die Roadmap (Releaseplanung) im Rahmen der neu verfolgten Dualstrategie bis 1.3.2019 liegt vor. Eine Einsatzplanung für die benötigten ISC-Ressourcen bis 2020 wurde aus Sicht IT SEM 2019 ebenfalls erstellt. Die Roadmap bis zum Vorliegen des Zielsystems (voraussichtlich 2020) ist in Erarbeitung und sollte bis Ende 2018 abgeschlossen sein.

3 Projektsteuerung durch das SEM

3.1 Organisatorische Mängel bei der Umsetzung

Der für die Realisationsphase verwendete Begriff Umsetzorganisation lässt vermuten, dass kein Projekt mehr besteht. Die Abwicklung dieses einmaligen Vorhabens mit klar definierten Zielen, Ressourcen und Terminen entspricht jedoch einem Projekt und wird unter dem Namen «SEM 2019» geführt. Der Unterschied zur Konzeptphase des Projekts UNOS liegt schwerwiegend darin, dass nur noch die direkt betroffene Linie für die Abwicklung der Teilprojekte zuständig ist. Organisatorisch hat das SEM für die Realisierung auf einen Gesamtprojektleiter verzichtet, dem Vorsitzenden des Kernteams hat es eine rein koordinative Aufgabe zwischen den einzelnen unter «SEM 2019» bestehenden Projekten zugewiesen. Ebenfalls nicht etabliert wurde ein unabhängiges Risiko- und Qualitätsmanagement.

Dass nicht der betroffene Fachbereich Asyl, sondern der Projektbereich Planung und Ressourcen das IT-Projekt verantwortete (siehe auch Kapitel 4.2), hat das vom SEM in Auftrag gegebene externe IT-Audit schon gerügt. Dies ist inzwischen behoben, neu ist die Leiterin des Direktionsbereichs Asyl für das IT-Projekt Auftraggeberin. Im IT-Projekt wurden wichtige Stakeholder wie das ISC-EJPD und Zuständige für die zentralen IT-Applikationen wie ZEMIS und MIDES nicht in die Projektorganisation eingebunden.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die Verantwortlichkeit der Linienorganisation für die Umsetzung der Neustrukturierung. Die seit dem Übergang in die Realisierungsphase veränderten Organisationsstrukturen sind jedoch nicht ideal, da neben einem zentralen Projektleiter auch kompensierende Elemente wie ein *unabhängiges* Qualitäts- und Risikomanagement mit einer unabhängigen Sicht der Dinge entfallen. Die fehlenden «Checks and Balances» durch gering ausgeprägtes Qualitätsmanagement und der schwache Einbezug der Entwicklerseite waren mitunter ein Grund dafür, dass die Probleme im IT-Projekt nicht früher entdeckt wurden.

Das ISC-EJPD ist inzwischen deutlich besser in die Projektorganisation involviert. Das SEM wie auch das ISC-EJPD haben bestätigt, dass sich auf allen Ebenen der Austausch intensiviert habe und dass sich mit SCRUM Projektfortschritte bemerkbar gemacht hätten.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SEM, im Rahmen des vorgesehenen Phasenabschlusses die Zielerreichung möglichst kritisch und unabhängig zu hinterfragen.

Stellungnahme des Geprüften

Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Es ist daran, diese im Rahmen des Abschlussberichts zur Umsetzungsphase umzusetzen, dessen Abnahme durch den Steuerungsausschuss SEM 2019 für den November 2018 geplant ist. Im Projektbereich Asyl wurde zudem eine übergreifende Kernrisiko-Liste erarbeitet und – anlässlich der von der EFK im Kapitel 3.2 formulierten Beurteilung („Kein aussagekräftiger Soll-Ist-Vergleich“) – ein Abgleich der eingesetzten Arbeitsstunden mit den Planerreichungswerten erstellt, der eine aussagekräftigere Gegenüberstellung der aufgewendeten Ressourcen mit den effektiv erbrachten Leistungen ermöglicht.

3.2 Kein aussagekräftiger Soll-Ist-Vergleich

Beim Abschluss der Konzeptphase wurde für das IT-Projekt ein Fertigstellungsgrad von 70 % angegeben. Noch im Januar 2018 wurde seitens des Verantwortlichen gegenüber der EFK erklärt, das Vorhaben befinde sich auf Kurs, der Rückstand sei nicht problematisch. Nur wenige Wochen später zeigte das IT-Audit ein durchwegs negativeres Bild. Die Hinweise verdichteten sich, dass der ausgewiesene Arbeitsstand nicht den erreichten Resultaten entsprach. In den Berichten des Umsetzungsvorhabens «SEM 2019» wird pro Arbeitspaket ein Fertigstellungsgrad in % angegeben. Dieser wird jedoch nicht mit dem auf diesen Zeitpunkt geplanten Zielwert verglichen. Ein Soll-Ist-Vergleich findet nicht statt.

Es existieren verschiedene Auswertungen zu den geleisteten internen Leistungsverrechnungen und investierten Finanzmitteln. Die eingesetzten und erfassten Ressourcen werden nicht mit den effektiv erreichten Resultaten abgestimmt.

Beurteilung

Die Kaskade der Berichte ist sauber aufgebaut und funktionsfähig, die Kommentare werden aggregiert an die nächste Stufe zur regelmässigen Besprechung übergeben. Die Einschätzungen bezüglich Erreichungsgrad sind teilweise subjektiver Natur und von Dritten schwer zu überprüfen. Die Zusammenführung von Informationen zu einem integrativen Steuerungsansatz ist nicht ersichtlich.

Eingesetzte Arbeitsstunden und Finanzmittel werden zwar mit einem Planwert verglichen, die Gegenüberstellung mit dem effektiv geleisteten Erreichungsgrad (Leistungswert) ist aber nicht institutionalisiert. Dies erschwert die akkurate und engmaschige Validierung des Projektfortschrittes. In Anbetracht der kurzen Restlaufzeit erachtet die EFK den Verzicht auf eine nachträgliche Einführung einer Leistungswertanalyse aus verwaltungsökonomischen Gründen als vertretbar.

3.3 Probleme im IT-Projekt wurden nicht offengelegt

Das Risikomanagement im Gesamtprojekt ist operativ eingeführt, der Informationsfluss bis auf die obersten Stufen sichergestellt. Sehr gute Rückmeldungen in Bezug auf die Informationspolitik wurden seitens der Stakeholder im Umfeld der AGNA vermerkt. Projektintern wurde allerdings nicht überall gleich offen informiert.

Beurteilung

Das schwach ausgeprägte Qualitätsmanagement und die fehlenden Vergleiche zum Soll-Fertigstellungsgrad haben dazu beigetragen, dass der Rückstand im IT-Vorhaben lange unbemerkt blieb. Die erheblichen Probleme im IT-Projekt wurde nicht in der gebotenen Klarheit aufgezeigt.

4 Effizienzgewinne aus Digitalisierung

4.1 Konzeptionell richtig angedacht, die Umsetzung bleibt jedoch hinter den Erwartungen zurück

Bereits der Projektbeschrieb UNOS vom 12. August 2015 weist die Optimierung der Schnittstellen zur Kommunikation und der Zusammenarbeit mit externen Partnern als Zielsetzung aus. Auch in der IKT-Strategie SEM 2018–2022, die während der Prüfung in der Vernehmlassung war, sind die Digitalisierung und Automatisierung aller Geschäftsprozesse als tragendes Element der IKT-Vision ausgewiesen.

Für die Umsetzung wurden die entsprechenden Arbeitspakete definiert und die Planung aufgesetzt. Aufgrund von Problemen in der Leistungsfähigkeit der Plattform für das Vorhaben e-Asyl mussten Zusatzaufwände für die Basisarchitektur geleistet werden. Die bereits knappen Ressourcen für Entwicklungsarbeiten des Leistungserbringers ISC-EJPD kamen dadurch noch mehr unter Druck. Zusätzlich führten die bereits in Kapitel 3 erwähnten Schwächen im Projektmanagement zu einem Rückstand in der Zielerreichung. Zum Prüfungszeitpunkt zeigte sich, dass aufgrund des Rückstandes in der Umsetzung die IT-Lieferobjekte nicht mehr vollständig erarbeitet werden können. Als Konsequenz werden sich die betroffenen Fachabteilungen bei der Einführung am 1. März 2019 zum Teil mit manuellen Lösungen abfinden müssen. Die Beteiligten sehen dadurch keine Gefährdung der Arbeitsprozesse für das beschleunigte Asylverfahren. Die gestellten Anforderungen hinsichtlich des Automatisierungsgrades der Prozesse werden aber per Einführungszeitpunkt nicht dem ursprünglichen Plan entsprechen. Das SEM beabsichtigt, die IT-Instrumente später weiterzuentwickeln.

Beurteilung

Die Chance, im Rahmen der Projektrealisierung in der Breite durchgängige und IT-unterstützte Prozesse einzuführen, wurde nicht genutzt. Die nachträgliche Umsetzung (Ressourcenbindung) und der in der Einführungsphase reduzierte Effizienzgrad werden zu höheren Kosten führen. Die EFK begrüsst jedoch, dass Digitalisierung und Automatisierung der Prozesse in der IKT-Strategie als auch im Projektauftrag stipuliert worden sind.

4.2 Die Stakeholder wurden im IT-Projekt zu wenig eingebunden

Die IT-Projektleitung hat die Fachabteilungen nicht im erforderlichen Masse involviert. Die Entwicklung von IT-Tools erfordert einen engen Austausch mit dem Fach, der so nicht immer wahrgenommen wurde, respektive teilweise zu spät erfolgte. Anlässlich des IT-Audits hat die beauftragte Firma festgestellt, dass die Spezifikationen der IT-Lieferobjekte nicht in der erforderlichen Granularität vorliegen und von der Fachabteilung noch nicht abgenommen worden sind. Dadurch arbeitete das ISC-EJPD auf sich ständig ändernden Vorgaben (moving targets), was den Arbeitsfortschritt behinderte. Die im Minimal Viable Product (MVP) festzulegenden Mindestanforderungen wurden erst in der späten Phase des Projektes finalisiert. Erschwerend kam hinzu, dass das gesamte IT-Projekt bis Mai 2018 dem Projektbereich Planung und Ressourcen anstelle des betroffenen Fachbereiches Asyl zugeordnet war. Dadurch war das Fach als künftiger Anwender nicht in der Verantwortung und konnte seine Bedürfnisse zu wenig einbringen.

Auch die Kantone wurden zu wenig in das IT-Projekt eingebunden. Gerade die als Grundlage für medienbruchfreie Zusammenarbeit notwendigen Schnittstellen und Standards wurden nicht erhoben. Praktisch alle Migrationsämter verfügen über elektronische Dossiers, mangels Kompatibilität ist bis heute papierloser Austausch nur beschränkt möglich.

Beurteilung

Zu lange wurde die Fachseite nicht in erforderlicher Masse in das IT-Projekt eingebunden und in die Pflicht genommen. Die Projektleitung hat es versäumt, für die SEM-internen Applikationen zusammen mit dem ISC-EJPD, der Fachabteilung als auch den Kantonen die Spezifikationen rasch festzulegen. Die EFK ist davon überzeugt, dass die Umsetzung der Massnahmen aus dem IT-Audit diesen Missstand beheben wird.

5 Die Voraussetzungen für eine künftige Messung und Steuerung mit Monitoring-Konzept wurden geschaffen

Gemäss Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes² soll mittels Monitoring-Konzept überprüft werden, ob die Zielsetzung der Neustrukturierung erreicht wurde und ob aufgrund der Auswirkungen Anpassungsbedarf am Verfahren besteht.

Das Monitoring-Konzept wurde in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stakeholdern erarbeitet und von der AGNA verabschiedet. Gewählt wurden zwölf Indikatoren, die auf einer siebenstufigen Skala bewertet werden. Sie stützen sich auf Daten aus ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem von Bund und Kantonen), die das SEM grösstenteils selbst auswerten kann. Der erste Bericht für das Jahr 2016 wurde erstellt, er basiert allerdings auf hypothetischen Zahlen und Simulationen.

Der Vergleich der Daten nach altem und neuem System ist nicht bei allen Indikatoren eins zu eins möglich. Das SEM ist sich dieser Problematik bewusst und wird nicht vergleichbare Faktoren explizit ausweisen, bereinigen und kommentieren. Die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Neustrukturierung wird erst nach Einführung des neuen Systems erfolgen.

Beurteilung

Die Grundlagen für ein funktionierendes Monitoring sind gelegt, Schwierigkeiten und allfällige Lücken wurden vom SEM erkannt und werden nach der Umsetzung des neuen Systems entsprechend bereinigt. Der Monitoringbericht ist umfassend und bietet einen hohen Detaillierungsgrad an Informationen, insbesondere in den Beilagen.

Da zum Prüfungszeitpunkt noch mit hypothetischen Zahlen und Simulationen gearbeitet wird, kann keine Aussage über die Wirksamkeit gemacht werden. Die Etablierung und Pflege eines solchen Steuerungsinstrumentes ist komplex und zeitintensiv. Im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes sollte das SEM den Nutzen der jeweiligen Informationen in den kommenden Jahren mit den Stakeholdern zusammen kritisch hinterfragen.

² Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1) vom 11. August 1999, SR 142.311

Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007, SR 142.311.23

Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2) vom 11. August 1999, SR 142.312

Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3, AsylV 3) vom 11. August 1999, SR 142.314

Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA) vom 25. Oktober 2017, SR 142.316

Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich (Testphasenverordnung, TestV) vom 4. September 2013, SR 142.318.1

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999, SR 172.213.1

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Botschaften

14.063 – Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991

Anhang 2: Abkürzungen

AGNA	Arbeitsgruppe Neustrukturierung des Asylbereiches
BAZ	Bundesasylzentrum
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GS-EJPD	Generalsekretariat des EJPD
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD
SEM	Staatssekretariat für Migration
UNOS	Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und Organisationsentwicklung im Staatssekretariat für Migration
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

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.
MIDES	Informationssystem zur Bearbeitung von Personendaten von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen
Minimum Viable Product	Englisch für «Minimal überlebensfähiges Produkt»: das erste funktionsfähige Resultat einer Projektiteration
SCRUM	Agiles Vorgehensmodell für Projektmanagement. SCRUM ist empirisch, inkrementell und iterativ. Das bedeutet, die konkrete Anwendung basiert auf Erfahrung und das Vorgehen findet schrittweise in sich wiederholenden Etappen statt.
Tripartiter Ausschuss	Ausschuss aus Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden

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).