



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes ASALneu

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15399.989.00244.06
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. + 41 58 463 11 11
Informazioni complementari	5T
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes ASALneu Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung (ASAL) bereits 2012 (Voranalyse ASALneu) und 2014 (Qualitäts- und Projektmanagement) geprüft. Zusätzlich zur Prüfung der Umsetzung früherer Empfehlungen kommen in dieser Prüfung neu auch Aspekte für ein IKT-Schlüsselprojekt hinzu.

ASAL dient der Bewirtschaftung des Bezugs von Arbeitslosenleistungen und steht unter der Verantwortung und im Eigentum der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung (AK ALV). Es wurde ab 1989 extern entwickelt, 1993 in Betrieb genommen und seither laufend gewartet. 2000 Nutzer arbeiten täglich an 34 Standorten damit. Finanziert werden Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung. Das SECO übernimmt als Ausgleichsstelle operative Arbeiten des Betriebs und der Projektumsetzung.

Im Rahmen strategischer Risikoüberlegungen beauftragte die AK ALV das SECO 2004 notwendiges zu unternehmen, um sich baldmöglichst aus der Lieferanten- und Technologieabhängigkeit zu lösen. Im Herbst 2013 wurde der Vertrag für eine Neuprogrammierung bis 2016 über 22 Millionen Franken abgeschlossen. Zusammen mit notwendigen Investitionen und verwaltungsinternen Aufwänden beläuft sich das Gesamtprojektbudget auf ca. 35 Millionen Franken.

Das Projekt ASALneu ist in Schieflage mit dem Risiko eines Abbruchs

Im Sommer 2014 zeichnete sich ab, dass der Realisierungstermin 2016 nicht eingehalten werden kann. Ende 2014 informierte die Erstellerin des Systems (CSC) das SECO, dass das angefangene Migrationsvorgehen in der geplanten Zeit nicht erfolgreich sein wird. Zum Prüfungszeitpunkt befand sich das Projekt in Schieflage mit dem Risiko eines Abbruchs. Intensive Abklärungen möglicher Lösungsszenarien für die Sicherstellung des Betriebs des aktuellen Systems und des weiteren Projektvorgehens fanden statt.

Die Erreichung des Unabhängigkeits-Ziels ist in Frage gestellt

Zur Erreichung der Unabhängigkeit von CSC und vom Einsatz einer alten Technologie muss ASALneu so programmiert werden, dass die Wartung und Weiterentwicklung zukünftig im Wettbewerb beschafft werden können. Eine Beurteilung des bisher erstellten Software-Codes durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) kommt zum Schluss, dass die Anforderungen an eine Wartung durch nicht am Erstellungsprozess beteiligte Dritte noch nicht erfüllt sind. Die EFK stellt auch in Frage, ob Individualsoftware in der Komplexität von ASAL generell durch nicht am Erstellungsprozess beteiligte Dritte zu konkurrenzfähigen Konditionen gewartet werden kann.

Das Projekt scheint nicht mehr dringend

Das Projekt wurde aus zwei Gründen als dringend eingestuft. Einmal die Befürchtung, dass die eingesetzte Technologie nur noch maximal bis 2020 verfügbar sein wird. Und zum zweiten Beden-



ken, dass eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes mitten in die Realisierungszeit fallen würde oder Anforderungen an die Anwendung stellen wird, welche nicht umgesetzt werden können. Im Zuge der heutigen Abklärungen hat die EFK festgestellt, dass die Risiken, welche das ASALneu Projekt rechtfertigten, sich stark relativierten.

Je nach Szenario (Weiterführung [mit Anpassungen] oder Abbruch) ergeben sich unterschiedliche Einflüsse auf die weiteren Tätigkeiten und die gegebenenfalls notwendigen vertraglichen Anpassungen.

Trotz der schwierigen Situation, in der sich das Projekt befindet, dürfen die Vorgaben an die Projektabwicklung nicht vernachlässigt werden und offene Punkte sind rasch umzusetzen.

Audit du projet informatique clé novo SIPAC Secrétariat d'État à l'économie SECO

L'essentiel en bref

Le nouveau rôle de l'UPIIC n'est pas encore complètement assumé

Le Système informatisé de paiement des caisses de chômage (SIPAC) a déjà fait l'objet d'audits du Contrôle fédéral des finances (CDF) en 2012 (analyse préliminaire de novo SIPAC) et en 2014 (contrôle de la gestion de la qualité et de projet). Le présent audit vise non seulement à examiner la mise en œuvre des recommandations formulées lors des audits précédents, mais aussi à évaluer de nouveaux aspects du projet informatique clé.

Propriété de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage et placé sous la responsabilité de cette dernière, SIPAC sert à gérer le versement des prestations de l'assurance-chômage. Développé par un prestataire externe à partir de 1989, il a été mis en service en 1993 et bénéficie depuis d'une maintenance en continu. 2000 utilisateurs y accèdent chaque jour depuis 34 lieux de travail différents. L'exploitation, la maintenance et le développement du système sont financés par le fonds de l'assurance-chômage. En tant qu'organe de compensation, le SECO assume certaines tâches opérationnelles relevant de l'exploitation et de la mise en œuvre du projet.

Dans le cadre d'une évaluation stratégique des risques, la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage a chargé le SECO en 2004 d'entreprendre les mesures nécessaires pour mettre fin dans les meilleurs délais à la dépendance à l'égard des fournisseurs et de la technologie. Le contrat d'un montant de 22 millions de francs portant sur une reprogrammation jusqu'en 2016 a été signé à l'automne 2013. Le budget total du projet s'élève à environ 35 millions de francs en tenant compte des investissements nécessaires et des charges internes à l'administration.

Le projet novo SIPAC se trouve dans une situation difficile et risque d'être interrompu

Il est apparu durant l'été 2014 que le délai de réalisation du projet pour 2016 ne pourrait pas être tenu. Le concepteur du système (CSC) a informé le SECO à la fin de l'année 2014 que la migration en cours ne serait pas réalisée selon le calendrier prévu. Au moment de l'audit le projet se trouvait dans une situation difficile et risquait d'être interrompu. Des analyses approfondies ont été menées pour définir des scénarios qui pourraient garantir l'exploitation du système actuel ainsi que la poursuite du projet.

L'indépendance réelle du système est remise en question

Novo SIPAC doit être programmé de manière à ce que sa maintenance et son développement futur puissent faire l'objet d'appels d'offres publics, afin de garantir son indépendance à l'égard de CSC et d'une technologie ancienne. L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) a procédé à une évaluation du code du logiciel établi jusqu'ici. Selon ses conclusions, les conditions pour une maintenance par des tiers n'ayant pas participé au processus de développement du logiciel ne sont pas encore remplies. En outre, le CDF met en question si ces



tiers peuvent réellement assurer la maintenance d'un logiciel de la complexité de SIPAC à des conditions concurrentielles.

L'urgence du projet ne semble plus être d'actualité

Dans un premier temps, le projet a été classé urgent pour deux raisons. Premièrement, on craignait que la technologie utilisée ne soit plus disponible après 2020. Deuxièmement, on redoutait qu'une révision de la loi sur l'assurance-chômage survienne durant la période de réalisation du projet ou génère de nouvelles exigences que l'application ne pourrait pas remplir. Le CDF a toutefois constaté dans le cadre de ses analyses que ces risques qui justifiaient le projet novo SIPAC sont aujourd'hui à relativiser.

Les scénarios envisagés (poursuite – avec des ajustements – ou abandon du projet) impliquent différentes conséquences en ce qui concerne la poursuite du travail et, le cas échéant, les modifications contractuelles.

Malgré la situation difficile dans laquelle se trouve novo SIPAC, les directives en matière de gestion de projet ne peuvent pas être négligées. Les points en suspens doivent être traités rapidement.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC «nuovo SPAD»
Segreteria di Stato dell'economia (SECO)

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha già esaminato il sistema dei pagamenti della cassa di disoccupazione (SPAD) nel 2012 (analisi preliminare del nuovo SPAD) e nel 2014 (gestione della qualità e dei progetti). Oltre alla verifica e all'attuazione delle raccomandazioni precedenti, la presente verifica comprende anche alcuni aspetti di un progetto chiave TIC.

SPAD serve a gestire il pagamento delle prestazioni di disoccupazione ed è sotto la responsabilità della Commissione di vigilanza dell'assicurazione contro la disoccupazione (CV AD). È stato sviluppato esternamente dal 1989, è diventato operativo nel 1993 e da allora viene costantemente aggiornato. Con questo sistema lavorano quotidianamente 2000 utenti in 34 località. L'operatività, la manutenzione e l'ulteriore sviluppo vengono finanziati dal Fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione. In qualità di Ufficio di compensazione, la SECO si occupa dei lavori operativi della gestione e dell'attuazione del progetto.

Nel quadro delle valutazioni strategiche dei rischi, nel 2004 la CV AD ha incaricato la SECO di intraprendere il necessario per eliminare quanto prima la dipendenza dai fornitori e dalla tecnologia. Nell'autunno del 2013 è stato concluso un contratto per un importo di 22 milioni di franchi per una nuova programmazione fino al 2016. Compresi gli investimenti necessari e le spese amministrative interne, il budget complessivo del progetto ammonta a circa 35 milioni di franchi.

Il nuovo progetto SPAD è in difficoltà e corre il rischio di essere interrotto

Nell'estate del 2014 sono sorti i primi segnali secondo cui il termine per la realizzazione del progetto, previsto nel 2016, non poteva essere rispettato. Alla fine del 2014 lo sviluppatore del sistema (CSC) ha informato la SECO che la procedura di migrazione in corso non sarebbe stata completata con successo entro i termini. Al momento della verifica il progetto era in difficoltà e correva il rischio di essere interrotto. Sono state esaminate in maniera approfondita possibili soluzioni di scenari al fine di garantire l'operatività dell'attuale sistema e l'ulteriore prosieguo del progetto.

Il conseguimento dell'obiettivo di indipendenza è messo in dubbio

Per raggiungere l'indipendenza dalla CSC e dall'impiego della vecchia tecnologia, il «nuovo SPAD» deve essere programmato in modo che in futuro la manutenzione e l'ulteriore sviluppo possano essere acquistati a condizioni concorrenziali. Una valutazione effettuata dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) in ordine al codice software finora elaborato giunge alla conclusione che una manutenzione da parte di terzi che non partecipano al processo di elaborazione non è ancora possibile. Il CDF mette pure in dubbio che, alla luce della complessità di SPAD, terzi non coinvolti nel processo di sviluppo possano effettuare la manutenzione di software personalizzato a condizioni concorrenziali.



Il progetto non sembra più urgente

Il progetto è stato classificato inizialmente come urgente per due motivi: da un lato, per il timore che la tecnologia impiegata potesse essere disponibile al massimo fino al 2020 e, dall'altro, per la preoccupazione che una revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione sia effettuata nel bel mezzo della realizzazione o vengano posti requisiti all'applicazione che non possono essere attuati. A seguito dei nuovi chiarimenti il CDF ha tuttavia constatato che i rischi che hanno giustificato la realizzazione del progetto «nuovo SPAD» si sono fortemente relativizzati.

A seconda dello scenario (continuazione – con adeguamenti – o interruzione) discendono differenti conseguenze sulle ulteriori attività e sugli eventuali necessari adeguamenti contrattuali.

Nonostante la difficile situazione in cui si trova il progetto, non si devono trascurare le prescrizioni per la sua esecuzione e occorre attuare rapidamente i punti in sospeso.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project ASALneu
State Secretariat for Economic Affairs (SECO)

Key points

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the unemployment insurance payment system (ASAL) back in 2012 (preliminary analysis ASALneu) and 2014 (quality and project management). In addition to checking the implementation of earlier recommendations, this audit also included aspects for a key ICT project.

ASAL is used for administering the receipt of unemployment benefits. It is owned by the Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Fund, which is also responsible for it. It was developed externally from 1989 onwards and put into operation in 1993, and has been maintained on an ongoing basis ever since. Every day, 2,000 users work with it in 34 locations. Operation, maintenance and further development are financed by the unemployment insurance fund. As the compensation unit, SECO takes care of operational work associated with project implementation and operation.

Within the framework of strategic risk considerations, the Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Fund instructed SECO in 2004 to take the measures necessary to eliminate the supplier and technology dependence as soon as possible. In the autumn of 2013, the contract for reprogramming up to 2016 was concluded for a sum exceeding CHF 22 million. Together with necessary investments and internal expenses, the total budget for the project is around CHF 35 million.

The ASALneu project is in difficulty and risks being aborted

In the summer of 2014, it was apparent that the completion deadline of 2016 could not be met. At the end of 2014, the system developer (CSC) informed SECO that the migration procedure which had been commenced would not be successful in the planned time frame. At the time of the audit, the project was in difficulty and ran the risk of being aborted. Intensive clarifications were carried out to find possible solution scenarios for ensuring the operation of the current system and the continuation of the project procedure.

Question marks regarding the achievement of the independence target

In order to gain independence from CSC and the use of old technology, ASALneu has to be programmed in such a way that maintenance and further development can be put out to tender in the future. An assessment of the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT) concerning the software code already written concluded that the requirements for maintenance by third parties not involved in writing the code were not yet met. The SFAO also wonders whether individual software with the complexity of ASAL can generally be maintained on competitive terms by third parties not involved in the creation process.



The project no longer seems urgent

The project was initially classified as urgent for two reasons: firstly, the fear that the technology used would not be available beyond 2020 and secondly, concerns that a revision of the Unemployment Insurance Act would come right in the middle of the realisation phase or application requirements would arise that could not be implemented. Following the current clarifications, the SFAO however believes that the risks that justified the ASALneu project have been mitigated.

Depending on the scenario (continuation – with adjustments – or abandonment), there are different effects for further activities and any necessary contract amendments.

Despite the project's difficult situation, the project management specifications may not be neglected and outstanding issues are to be implemented quickly.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	12
1.1	Ausgangslage	12
1.2	Prüfungsziel und -fragen	12
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	12
2	Die aktuelle Projektsituation birgt das Risiko eines Abbruchs	13
2.1	Szenario 1: Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen	13
2.2	Szenario 2: Akzeptieren der Vorgehens- und Terminänderung	13
2.3	Szenario 3: Projektabbruch	13
3	Die Komplexität für eine 1:1 Migration wurde unterschätzt	14
3.1	Die vereinbarte Realisierungsdauer kann nicht eingehalten werden	15
3.2	Das vereinbarte Migrationsvorgehen führt nicht zur gewünschten Qualität	15
4	Die strategischen Rahmenvorgaben sind zu überdenken	16
5	Das Projekt ASALneu ist als IKT-Schlüsselprojekt einer verstärkten Kontrolle unterworfen	18
5.1	Die Vorgaben zur Abwicklung eines IKT-Schlüsselprojektes sind konsequent anzuwenden	18
5.2	Eine detaillierte Finanzübersicht ist noch zu erstellen	19
5.3	Die Umsetzung der Empfehlungen aus der EFK Prüfung 2014 «Prüfung des Projekt- und Qualitätsmanagement im Projekt ASALneu» ist teilweise noch in Arbeit	20
6	Vom Entscheid sich aus der Lieferantenabhängigkeit zu lösen bis zum Vertragsabschluss ASALneu vergehen zehn Jahre	21
7	Schlussbesprechung	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen		24
Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen		25
Anhang 3: Übersicht zum Umsetzungsstand der Empfehlungen der EFK Prüfung 2014 «Prüfung des Projekt- und Qualitätsmanagement im Projekt ASALneu»		27



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) das Projekt «ASALneu». Ziel der Prüfung war es, den Projektstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Ein IKT-Schlüsselprojekt ist ein Projekt oder Programm, das wegen seines Ressourcenbedarfs, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen oder Risiken einer verstärkten übergeordneten Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle bedarf.

Die Bestimmung der IKT-Schlüsselprojekte ist Gegenstand eines jährlichen Beschlusses des Bundesrats und wird nicht von der EFK geprüft. Die EFK führt die Prüfungen im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes durch. Die Verantwortung für die Steuerung, Führung und Kontrolle der IKT-Schlüsselprojekte bleibt unverändert bei der entsprechenden Verwaltungseinheit (Projektverantwortliche und übergeordnete Linie).

Das Projekt «ASALneu» des SECO wurde im Mai 2014 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war, den Projektstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Dabei stützte sich diese Prüfung auch auf bereits früher erfolgte Prüfungen der EFK und weiterer unabhängiger Stellen.

Es standen folgende Fragen im Vordergrund:

- In welcher Situation befindet sich das Projekt?
- Welche Risikolage besteht?
- Inwieweit wurden die in der Prüfung 2014 gemachten EFK Empfehlungen umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde durch Alberto Parisi (Revisionsleitung) sowie durch Peter Bürki vom 23. Februar bis 17. April 2015 durchgeführt. Zur Erfüllung des Prüfauftrags wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen auf allen Stufen der Projektorganisation geführt, ergänzt durch eine kritische Beurteilung der Projektdokumentation und einer strukturierten anonymen online Befragung (Self Assessment).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf alle relevanten Projektunterlagen.

2 Die aktuelle Projektsituation birgt das Risiko eines Abbruchs

Die vertraglichen Vereinbarungen waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht eingehalten. Aus Sicht SECO hat die Erstellerin des Systems (CSC) per Ende November 2014 die erste von drei Realisierungseinheiten nicht geliefert und den zweiten Meilenstein nicht erreicht (der erste Meilenstein umfasste die Lieferung der Detailkonzepte, die ebenfalls noch nicht vollständig erfolgte). Das SECO hat der CSC eine Nachfrist für die Lieferung des versprochenen Werkes bis August 2015 angesetzt.

Vor dem Hintergrund einer von CSC beantragten Änderung des Migrationsvorgehens (siehe auch Kap. 3.2) und der Befürchtung des SECO, dass diese Änderung markanten Einfluss auf das Projekt und auch auf den künftigen Betrieb haben würde, sind drei verschiedene Szenarien denkbar.

2.1 Szenario 1: Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen

In diesem Szenario würde CSC die Nachfrist nutzen und die erste Realisierungseinheit dem SECO per August 2015 zur Abnahme bis November 2015 abliefern. Die CSC stellt sich allerdings auf den Standpunkt, dass der ursprüngliche Terminplan keine Gültigkeit mehr habe und sie sich demzufolge auch nicht in Verzug befände.

2.2 Szenario 2: Akzeptieren der Vorgehens- und Terminänderung

In diesem Szenario würde das SECO zwei Änderungsbegehren der CSC akzeptieren und die Neuplanung gutheissen. Hier wäre es wichtig, dass die CSC in der Lage ist, mittels eines sog. Proof of Concept zu bestätigen, dass die Auswirkungen der Änderung des Migrationsverfahrens auf das Projekt und den zukünftigen Betrieb für das SECO und die Arbeitslosenstellen (ALK) akzeptabel sind.

2.3 Szenario 3: Projektabbruch

Falls weder Szenario 1 noch 2 umgesetzt werden, käme es zum Abbruch des Projektes. In diesem Falle wäre es wichtig die Weiterführung des Betriebs des bestehenden Auszahlungssystems der Arbeitslosenversicherung (ASAL) für die Zeit ab 2017 zu regeln, denn der vorliegende Vertrag verknüpft Projekt und Betrieb, indem während der (bis Ende 2016 geplanten) Projektlaufzeit die Betriebsaufwände (und damit verbundenen Kosten) reduziert wurden.

Beurteilung

Die aktuelle Projektsituation ist insofern ungünstig, als sich durch die Vertragsgestaltung, entgegen den ursprünglichen Absichten, die Abhängigkeitssituation eher verstärkt hat. Die vertragliche Verknüpfung von Projekt und Betrieb könnte dazu führen, dass zwar der finanzielle Schaden im Falle eines Abbruchs gering gehalten, dass aber eine Sicherstellung des Betriebs des heutigen Systems nur in einer einvernehmlichen Einigung erreicht werden kann.

Mit der Inverzugsetzung beziehungsweise Nachfristsetzung hat das SECO ein markantes Zeichen gesetzt und klar zum Ausdruck gebracht, dass der gültige Vertrag nicht ohne weiteres mittels einfachen Änderungsbegehren verändert werden kann. Es fordert einen unabhängigen Nachweis, dass die Änderung des Migrationsvorgehens zielführend ist und dass damit verbundene Anpassungen im Projekt und zukünftigen Betrieb nicht zum Nachteil des SECO sowie der Nutzer führen wird.



Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SECO, Lösungen für die Aufrechterhaltung des Betriebs des bestehenden ASAL Systems schnell und möglichst unabhängig von den Projektszenarien umzusetzen. Es ist zu prüfen, ob und wie die vertragliche Verknüpfung von Projekt und Betrieb gelöst werden kann.

Stellungnahme des SECO:

Unser Ziel ist es, die vertragliche Verknüpfung zu lösen. Weiter ist es wichtig zu wissen, dass die Wartung bis 31.12.2016 gesichert ist. Entsprechende Massnahmen sind bereits in der Umsetzung.

Empfehlung 2 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem SECO, im Falle eines Projektabbruchs sicherzustellen, dass sämtliche bisher erarbeiteten Ergebnisse gesichert und für eine allfällige Wiederverwendung aufbereitet werden (kontrollierter Projektstopp und gegebenenfalls Neustart).

Stellungnahme des SECO:

Das ist so vorgesehen und wird bei einem Abbruch umgesetzt.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SECO, im Rahmen eines allfälligen Neustarts des Projektes eine detaillierte Studie durchzuführen und in einer Gesamtbetrachtung einen belastbaren Business Case zugrunde zu legen. Dabei ist vorgängig zu entscheiden, ob diese Studie in einer eigenen, dem Projekt vorgelegerten Studienphase erfolgt oder ob sie im Rahmen der HERMES Initialisierungsphase durchgeführt wird.

Stellungnahme des SECO:

Wird bei einem allfälligen Neustart umgesetzt.

3 Die Komplexität für eine 1:1 Migration wurde unterschätzt

Die Ablösung von Altsystemen ist vielfach eine grosse Herausforderung, denn die Anwendungen sind über Jahre gewachsen und basieren häufig auf Grossrechnersystemen. Die Geschäftsfunktionen werden individuell auf die Bedürfnisse massgeschneidert entwickelt und die Dokumentation ist oft unzureichend. Es ist daher sehr schwierig jeweils die Komplexität korrekt abzuschätzen um ein Ablöseprojekt angemessen aufzusetzen. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass das Know-How zum grössten Teil bei der CSC liegt und dem SECO nur bedingt zugänglich ist. Auch wenn keine allgemeingültigen Migrationsstrategien zur Systemablösung existieren, zeigen Praxiserfahrungen, dass ein solches Vorhaben immer verbunden ist mit dem Gewinnen eines Verständnisses

des Altsystems. Im Rahmen der Anforderungsklä rung besteht dabei immer auch die Gelegenheit zu prüfen, ob noch alle Funktionen notwendig sind.

Die Planung einer Ablösung ohne die Anwendung genau zu kennen, ist immer mit grossen Risiken behaftet. Dabei ist es wichtig, dass im Hinblick auf Änderungen in den Bedienabläufen die Nutzer frühzeitig einbezogen und Usability Richtlinien beachtet werden.

Gespräche mit Nutzervertretern im Hinblick auf die Neugestaltung des grafischen Userinterfaces fanden statt, eine formelle Abnahme und Genehmigung der Benutzeroberfläche ist hingegen noch ausstehend. Während das SECO die ASAL Funktionen auf Geschäftsprozessebene definiert, ist es für die technische Spezifikation auf das Know-How der CSC angewiesen.

3.1 Die vereinbarte Realisierungsdauer kann nicht eingehalten werden

Im August 2011 hatte die CSC eine Lösung für eine fachliche 1:1 Migration entworfen und dem SECO die komplette Umstellung auf ASALneu bis zum 2. Quartal 2016 angeboten. Im Hinblick auf eine freihändige Vergabe wurden anschliessend einerseits die diesbezügliche rechtliche Situation und andererseits der offerierte Lösungsansatz durch externe Gutachten geprüft und für gut befunden. Das Angebot wurde im Juni 2013 aktualisiert, die Einführung für April 2016 und der Projektendtermin auf Ende drittes Quartal 2016 festgelegt. Im August 2013 wurden die Verträge abgeschlossen und die freihändige Vergabe über den Gesamtpreis von 22 Millionen Franken (exkl. MWST) ordentlich in Simap publiziert.

Nachdem bereits markante Anteile an Softwareentwicklungsarbeiten geleistet waren, stellte die CSC anfangs November 2014 den Antrag, die Projektdauer um 1,5 Jahre zu verlängern und im Dezember 2014 stellt sie dem SECO zudem eine Änderung des Migrationsvorgehens vor.

3.2 Das vereinbarte Migrationsvorgehen führt nicht zur gewünschten Qualität

Eine Beurteilung des bisher erstellten Software-Codes durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) bestand die Hürde für eine Inbetriebsetzung nicht. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen in der Realisierung mit dem geänderten Migrationsvorgehen genutzt werden.

Der Vorschlag von CSC, die Probleme mittels eines Änderungsbegehrens für die Terminverschiebung von 2016 auf 2018 und einem zweiten Änderungsbegehren für die Änderung des Migrationsvorgehens zu lösen, wurde vom SECO bisher nicht akzeptiert.

Um den Einfluss des geänderten Migrationsvorgehens auf das ASALneu Projekt und den zukünftigen Betrieb zu überprüfen, beauftragte das SECO gemeinsam mit CSC einen Review des Änderungsantrags durch eine unabhängige externe Spezialistin.

Beurteilung

Die Komplexität der fachlichen 1:1 Migration wurde damals sowohl von CSC, wie auch vom externen Gutachter massiv unterschätzt und der eingeschlagene Weg erwies sich als nicht zielführend.

Damit befindet sich das Projekt ASALneu zum Prüfungszeitpunkt in Schiefelage mit dem Risiko eines Projektabbruchs. Die Zielerreichung ist gefährdet und es bestehen grosse Zweifel im SECO,

ob das Vorhaben in angemessener Frist zum Erfolg geführt werden kann. Die im Vertrag vereinbarten Meilensteine wurden bislang von der CSC nur ungenügend oder gar nicht erreicht und die Zusammenarbeit ist getrübt. Trotz angespannter Situation wurden zum Zeitpunkt der Prüfung Lösungsmöglichkeiten gemeinsam diskutiert und das SECO suchte mit der CSC eine unabhängige Beurteilung der Situation bezüglich Änderung des Migrationsvorgehens und der damit verbundenen Zeiteinflüsse.

Die EFK unterstützt das gewählte Vorgehen des SECO zur fundierten Überprüfung der Erfolgsaussichten der Vorgehens- und Zeitplanänderung durch eine unabhängige und von beiden Seiten akzeptierte Spezialistin.

4 Die strategischen Rahmenvorgaben sind zu überdenken

Bereits 2005/06 haben Revisionen der Bezügerbewirtschaftung darauf hingewiesen, dass eine erhebliche Abhängigkeit von CSC bestehe und dem SECO geraten, diese durch vermehrt klar spezifizierte Einzelaufträge zu vermindern. Ebenso wurde in dieser Zeit darauf hingewiesen, dass der Betrieb durch den Einsatz von integrierten Lösungen und weniger Schnittstellen effizienter und effektiver gestaltet werden könnte (AVAM und ASAL nicht getrennt betreiben)¹.

Im Rahmen der Behandlung der IT-Strategie der Arbeitslosenversicherung (ALV), insbesondere im Bereich Anwendungsarchitekturstrategie und Bebauungsplan war die Subkommission Finanzen (SK FIN) der AK ALV 2009 der Ansicht, dass die Trennung der Systeme AVAM und ASAL beibehalten werden soll. Das Thema getrennte oder gemeinsame Entwicklung und Betrieb von AVAM und ASAL wurde verschiedentlich thematisiert, zuletzt 2014 in der Organisationsüberprüfung der IT ALV. Nebst Überlegungen zur Anwendungsarchitektur und Systemeffizienz sind wirtschaftspolitische Rahmenvorgaben zu berücksichtigen. Die aktuell gültige IT-Strategie aus dem Jahre 2012 wird bis Ende 2015 überarbeitet und aktualisiert. Ob dabei auch die oben erwähnte Thematik der zwei Systeme AVAM und ASAL mitberücksichtigt wird, ist zurzeit noch offen.

Aus Risikoüberlegungen entschied sich die Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) 2004 Massnahmen zu ergreifen für den Fall, dass die Entwicklungsumgebung CA 2E² nicht weiter unterstützt würde (End of Life) und eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes im bestehenden System nicht realisiert werden könnte.

Zusätzlich zu den Risikoüberlegungen waren die Modernisierung von ASAL und das Bestreben, eine möglichst grosse Unabhängigkeit des Lieferanten zu erhalten, wichtige strategische Zielsetzungen. Mit ASALneu sollte es möglich werden, in Zukunft die Wartung und Weiterentwicklung der ASAL Anwendung öffentlich auszuschreiben.

¹ Das Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) wird unabhängig von ASAL beim BIT betrieben und ist durch dedizierte Schnittstellen mit ASAL verbunden.

² Entwicklungsumgebung für IBM i Systeme (Rapid Application Development Tool).

Beurteilung

Falls sich die Schieflage des Projektes nicht durch Korrekturmassnahmen beheben lässt, wird es notwendig, die erarbeiteten Ergebnisse in einem kontrollierten Projektstopp zu sichern und gegebenenfalls einen Neustart durchzuführen.

Die bereits erwähnte Beurteilung des bisher erstellten Software-Codes durch das BIT kommt zum Schluss, dass auch die Anforderungen an eine Wartung durch nicht am Erstellungsprozess beteiligte Dritte noch nicht erfüllt sind. Die Grundlagen für eine offene WTO Ausschreibung der Wartung und Weiterentwicklung sind also zurzeit noch nicht gegeben. Die EFK stellt auch in Frage, ob Individualsoftware in der Komplexität von ASAL generell durch nicht am Erstellungsprozess beteiligte Dritte zu konkurrenzfähigen Konditionen gewartet werden kann. Zusammen mit der auch in Zukunft weiteren Verfügbarkeit von CA 2E³ und der Stabilität des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG⁴) relativiert sich die Dringlichkeit, mit welcher die Lancierung des ASALneu Projekts damals gerechtfertigt wurde.

Es hat sich nun herausgestellt, dass die vorgesehene 1:1 Migration zu komplex und zu zeitintensiv für einen raschen Ersatz von ASAL ist. Die EFK ist der Auffassung, dass jetzt ein günstiger Zeitpunkt ist, um die strategischen Vorgaben zu überprüfen.

Im Sinne einer Gesamtbetrachtung der Anwendungslandschaft und der zukünftigen Bedürfnisse ist zu prüfen welche Synergien genutzt werden könnten im Falle einer Neukonzeption der gesamten IT-Landschaft. Dabei sollte das SECO sich auch nicht scheuen bisherige Rahmenvorgaben zu hinterfragen. Nebst der 1:1 Migration sind zum Beispiel auch Serviceorientierte Architekturlösungen oder ein sogenannter Greenfieldansatz oder die vermehrte strategische Abstützung auf Standardlösungen in die Betrachtung einzubeziehen. Ebenso ist die Durchführung eines Erneuerungsprojektes grundsätzlich zu prüfen, da ein End of Life des eingesetzten Entwicklungswerkzeuges momentan nicht angekündigt ist.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem SECO, im Rahmen der Überarbeitung der IT-Strategie grosszügig zu denken und auch früher gültige strategische Rahmenvorgaben zu überprüfen (zum Beispiel Erneuerungsnotwendigkeit, Serviceorientierte Architekturlösungen, Greenfieldansatz, Abstützung auf Standardlösungen, oder weitere).

Stellungnahme des SECO:

Wird umgesetzt. Die Überarbeitung der IT-Strategie wurde bereits gestartet.

³ CA Technologies hat aktuell keine Pläne für ein End-Of-Life von CA 2E.

⁴ Es ist zurzeit keine AVIG Revision geplant.



5 Das Projekt ASALneu ist als IKT-Schlüsselprojekt einer verstärkten Kontrolle unterworfen

Das bestehende ASAL wurde mit der Entwicklungsumgebung CA 2E ab 1989 durch eine externe Spezialistin (CSC) erstellt und seither laufend weiterentwickelt und gewartet. Es ist seit 1993 in Betrieb und läuft trotz der technologisch veralteten textorientierten Benutzerschnittstelle grundsätzlich zur Zufriedenheit der Nutzer. Es arbeiten an 34 Standorten über 2000 Nutzer täglich mit dieser Anwendung.

5.1 Die Vorgaben zur Abwicklung eines IKT-Schlüsselprojektes sind konsequent anzuwenden

Zum Projektstart galten die HERMES 5 Vorgaben noch nicht und das Projekt orientierte sich an der Vorgängerversion. Entsprechend sprach man von den Phasen Initialisierung, Voranalyse, Evaluation, Implementierung, Einführung und Abschluss. Mit der aktuell gültigen Projektmanagementmethode HERMES 5 sind die Phasen Initialisierung, Konzept, Realisierung und Einführung definiert, welche jedes Projekt in der Bundesverwaltung durchläuft. In der EFK Prüfung 2014 wurde darauf hingewiesen, dass das SECO und die CSC nicht im selben Takt sind. Während sich die CSC bereits in der Realisierungsphase befand, lag noch kein Abschlussbericht für die Phase Initialisierung vor und es fehlte die formelle Freigabe der Phase Konzept.

Der Bundesrat fordert in seiner Weisung für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013, dass die Projektauftraggebenden für die Einhaltung dreier spezieller Auflagen sorgen: a) die mit dem Risikomanagement, der Qualitätssicherung oder dem Informatikcontrolling im IKT-Schlüsselprojekt beauftragten Personen sind im Rahmen der Projektorganisation direkt der Projektauftraggeberin bzw. dem Projektauftraggeber zu unterstellen, b) das erweiterte IKT-Projektcontrolling (PCOE) des ISB ist anzuwenden, c) Projektleitende müssen über die nötige Ausbildung (z.B. Zertifizierung) und Erfahrung zur Führung der IKT-Schlüsselprojekte verfügen.

Zur Bearbeitung der zukünftigen WTO Ausschreibung für die Wartung und Weiterentwicklung von ASAL sind noch keine Aktivitäten gestartet und Spezialisten für die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen sind mit dem ASALneu Projekt noch nicht in Kontakt.

Beurteilung

Während die Einhaltung der HERMES Vorgaben bereits in der EFK Prüfung 2014 beurteilt wurden (siehe dazu auch Kapitel 5.3 und Anhang 3), kommen die Auflagen der Weisungen für IKT-Schlüsselprojekte neu hinzu.

Risikomanagement und Qualitätssicherung sind in der Projektorganisation auf verschiedenen Stufen verankert. Einerseits auf Stufe Führung im Projektteam und andererseits auf Stufe Steuerung direkt dem Auftraggeber unterstellt. Allerdings ist die RM & QS Betrachtung auf den beiden Stufen unabhängig voneinander und nicht durchgängig konsistent. Es werden unterschiedliche Risiken behandelt und berichtet, wodurch zwei verschiedene Sichten entstehen.

Das erweiterte Projektcontrolling (PCOE) wird angewendet.

Die Gesamtprojektleitung ist seit Januar 2015 von weiteren Linien-Aufgaben entlastet und wird methodisch unterstützt durch eine externe HERMES zertifizierte Fachkraft. Dadurch ist es ihr möglich sich in dieser schwierigen Projektsituation vollumfänglich auf die notwendigen Führungsaufgaben zu konzentrieren.

Falls die eingeleiteten Korrekturmassnahmen wirken und die Schiefelage des Projektes aufgehoben wird, sind die Vorgaben zur Abwicklung eines IKT-Schlüsselprojektes konsequent und angemessen anzuwenden. Ebenso ist die etablierte Projektorganisation ggf. moderat zu aktualisieren um die noch nicht verankerten Themen (Anforderungsmanagement und zukünftige WTO Ausschreibung für die Wartung und Weiterentwicklung von ASAL) aufzunehmen.

Im Sinne einer Aufarbeitung der Vergangenheit sind die noch nicht umgesetzten Empfehlungen aus der EFK Prüfung 2014 und die offenen Arbeiten für pendente Phasenabschlüsse schnellstmöglich abzuschliessen und ein Gleichschritt in der Phase Realisierung zu erreichen.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem SECO, die HERMES 5 Vorgaben konsequent anzuwenden, offene Arbeiten schnellstmöglich abzuschliessen und gegebenenfalls die Projektstruktur moderat zu aktualisieren.

Stellungnahme des SECO:
Wird umgesetzt.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Vorgaben aus der Weisung des Bundesrates umzusetzen. Dabei ist sicherzustellen, dass das Risikomanagement und Informatikcontrolling unabhängig und durchgängig gestaltet wird. Es ist zu überprüfen, ob eine zweistufige Aufteilung von RM & QS zweckmässig ist. Zudem ist sicherzustellen, dass die HERMES-Methodenkompetenz weiterhin aufrechterhalten wird.

Stellungnahme des SECO:
Wir betreiben bereits ein Risikomanagement und Informatikcontrolling gemäss den Vorgaben des ISB. Den nächsten Bericht erstellen wir per Ende Juni 2015.

5.2 Eine detaillierte Finanzübersicht ist noch zu erstellen

Die ordentlich durchgeführte und in Simap publizierte freihändige Vergabe umfasst mit 22 Millionen Franken (exkl. MWST) nur den Teil, der benötigt wird, die Migration der Softwarelösung auf Java durchzuführen.

Im November 2013 wurde die Phase Implementierung und Einführung mit einem Kostendach für die finanzwirksamen Mittel von 26 Millionen Franken (inkl. MWST) freigegeben. Damit sind nebst den Dienstleistungen auch notwendigen Investitionskosten abgedeckt.

In einer Gesamtprojektbetrachtung kommen noch verwaltungsinterne Kosten in der Grössenordnung von 8 bis 9 Millionen Franken hinzu, welche ebenfalls durch die AK-ALV finanziert werden.



Beurteilung

Ein Zahlungsplan wird für die im Vertrag vereinbarten finanzwirksamen Ausgaben geführt. Mit der Nachfristsetzung hat das SECO weitere Zahlungen an die CSC bis zur Klärung der Situation zurückgestellt.

Im Falle eines Projektabbruchs käme es zu einer Beendigung und nicht zu einer Rückabwicklung. Damit könnten die bisher aufgelaufenen Projekt-Kosten von ca. 3,25 Millionen Franken nicht zurückgefordert werden. Durch die im selben Zeitraum eingesparten ca. 4,2 Millionen Franken an Betriebskosten für das bestehende System, werden diese Ausgaben allerdings weitgehend kompensiert.

Im Projektcontrolling (PCO) und im erweiterten Projektcontrolling (PCOE) werden die nötigen Kosten transparent, aber summarisch ausgewiesen. Es fehlt hingegen eine detaillierte Aufstellung des Budgets, des Finanzverbrauchs und der Restkostenschätzung, wie sie auf Stufe Projektsteuerung zu erwarten wäre.

Empfehlung 7 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem SECO, eine detaillierte Zusammenstellung der finanzwirksamen und verwaltungsinternen Kosten zu erstellen, diese sowohl im Projektauftrag auszuweisen wie auch in einer Finanzverbrauchs- und Restkostenbetrachtung mit Fortschrittsmessung regelmässig mit dem Projektmanagementplan zu aktualisieren und im Projektausschuss auszuweisen.

Stellungnahme des SECO: Wird umgesetzt.
--

5.3 Die Umsetzung der Empfehlungen aus der EFK Prüfung 2014 «Prüfung des Projekt- und Qualitätsmanagement im Projekt ASALneu» ist teilweise noch in Arbeit

Die Umsetzung der EFK Empfehlungen aus der Prüfung 2014 ist massgeblich durch die Entwicklung des Projektes und der möglichen Änderung des Migrationsverfahrens beeinflusst worden. Es wurden nur die davon wenig betroffenen Empfehlungen umgesetzt. Jene, die einen engen Zusammenhang mit dem Projektverlauf und dem Lösungsansatz haben, wurden zurückgestellt. So wurden sieben der elf Empfehlungen umgesetzt, vier sind noch pendent. Details dazu finden sich in Anhang 3.

Beurteilung

Die Umsetzung der Empfehlungen ist in Arbeit aber noch nicht abgeschlossen. Alle Empfehlungen sind für eine Fortsetzung des Projektes relevant und weiterhin umzusetzen.

6 Vom Entscheid sich aus der Lieferantenabhängigkeit zu lösen bis zum Vertragsabschluss ASALneu vergehen zehn Jahre

ASAL wurde im Auftrag der AK ALV und deren Vollzugsstelle, dem Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) des SECO, als Individuallösung realisiert. Die Finanzierung von Entwicklung und Betrieb erfolgt aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung. Es dient der korrekten elektronischen Bewirtschaftung der Bezüger von Arbeitslosen-, Kurzarbeit-, Schlechtwetter- und Insolvenzenschädigungen (Bezügerbewirtschaftung). Basis dafür bildet das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG). ASAL ist in diesem Sinne zu den geschäftskritischen Anwendungen des SECO zu zählen, denn es enthält zahlreiche Algorithmen für die korrekte Berechnung der Anspruchsleistungen und deren Auszahlung.

2013 prüfte der Rechtsdienst GS-EFD auf Anfrage des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) die Frage der Anwendung der Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV). Es wurde festgestellt, dass der Aufsichtskommission eine autonome Budget- und Rechnungskompetenz zukommt. Das bedeutet, dass der Betrieb des Informatiksystems ASAL nicht der BinfV untersteht und der Bundesrat in diesem Bereich keine Vorgaben erlassen kann, welche die Autonomie der AK ALV einschränkt.

Das GS-WBF wünschte 2014, dass sich die Ausgleichsstelle des ALV-Fonds freiwillig der BinfV unterstellen würde und der SECO-Rechtsvollzug prüfte diese freiwillige Unterstellung. Das Resultat war, dass das SECO grundsätzlich der BinfV unterstellt ist, dass die Vorgaben der BinfV aber nicht gelten, soweit die durch das SECO geführte Ausgleichsstelle Aufgaben im Zusammenhang mit Art. 83 Abs. 1 Bst. O AVIG, Informatikzentrum ALK, erfüllt. Damit trägt die AK ALV, durch die Ausgleichsstelle handelnd, entsprechend auch die volle Verantwortung.

Im Zuge der damaligen Entwicklung ist das SECO eine enge Bindung zu CSC eingegangen und es besteht eine seit Jahren erfolgreich etablierte Partnerschaft. CSC ist dadurch aktuell als einziger Know-How-Träger in der Lage das heute, aufgrund zahlreicher Erweiterungen, komplexe System zu warten und weiterzuentwickeln.

Im Juni 2004 hat sich deshalb der Informatiklenkungsausschuss (ILA ASAL) der AK ALV entschieden, ab sofort alles Notwendige zu unternehmen, dass die Neukonzeption ASAL und insbesondere der Lieferant ausgeschrieben werden können. Als erster Schritt wurde ein Think-Tank eingesetzt um mögliche Lösungsszenarien und eine Produktvision zu erarbeiten.

Drei Jahre später, im Juni 2007, hat die SK FIN der AK ALV den Projektantrag Neukonzeption ASAL genehmigt (Projektstart) mit der Auflage, dass die Voranalyse ASALneu hinter das Projekt IT-Architektur inkl. Bebauungsplan zu schieben sei.

Im Februar 2011 hat die SK FIN die «Voranalyse Phase 1, Evaluierung der Softwareentwicklungsumgebung» genehmigt und damit dem SECO den Auftrag erteilt die Machbarkeit der vier Varianten: a) CA 2E (Nullvariante; ASAL weiterhin mit CA 2E pflegen und weiterentwickeln), b) CA Plex⁵ (Migration von CA 2E nach CA Plex), c) SAP (ASAL in SAP neu erstellen) und d) Java (ASAL in

⁵ GUI (Graphical User Interface) basierte Erweiterung von CA 2E.



Java neu programmieren) zu konkretisieren mit dem Ziel zu entscheiden ob und mit welcher der vier Varianten das bisherige ASAL abgelöst werden soll.

Der Entscheid fiel auf der Basis einer Migrationsofferte und gestützt durch ein externes technologisches Gutachten, zugunsten der Variante Java aus.

Eine Neukonzeption im Sinne eines sog. Greenfield Ansatzes wurde verworfen und die grundsätzliche Anwendungsarchitektur (insbesondere die Trennung von Entwicklung und Betrieb von AVAM und die sich daraus ergebende Doppelspurigkeit und Schnittstellenproblematik) sollte beibehalten werden. Mit ASALneu wird grundsätzlich das Ziel eine fachlichen 1:1 Migration verfolgt. Das bedeutet, dass der Kern, das Regelwerk der Auszahlungsberechnungen, 1:1 übernommen werden soll, denn es ist unter allen Umständen zu vermeiden, dass Zahlungen falsch oder nicht ausgeführt werden können.

Nach damaliger Einschätzung des SECO und des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) war einzig die CSC in der Lage, die bestehende Funktionalität in der geforderten Qualität und Zeit auf Java zu migrieren. Chancen- und Risikoabwägungen im Oktober 2012 führten zum gewählten Vorgehen und Entscheid einer freihändigen Vergabe.

Im März 2013 hat die SK FIN und die AK ALV die Freigabe der Evaluation genehmigt und damit das SECO legitimiert, Vertragsverhandlungen in Zusammenarbeit mit dem BBL zu führen.

Verschiedene Prüfungen und IT-Revisionen in den Jahren 2003 bis 2012 begleiteten den ASAL Betrieb und führten verschiedene Empfehlungen auf, welche gesammelt und konsolidiert wurden. Sie fanden Einzug in das Pflichtenheft zum Vertrag betreffend Entwicklung von ASALneu. Dass diese Empfehlungen im Rahmen der Neuprogrammierung auch umgesetzt werden, ist Teil der Qualitätssicherung des Projektes und entsprechend konsequent in den Abnahmetests zu verifizieren.

Die AK-ALV wird seit mindestens 1984 vom Leiter des BIGA und, seit der Gründung des SECO, vom Leiter der Direktion für Arbeit präsiert. Die SK FIN wurde seit ihrer Gründung vom Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung präsiert. Die genannten Doppelfunktionen wurden im Lichte der Corporate Governance von der AK-ALV mehrfach thematisiert und von der Verwaltung verschiedentlich in Frage gestellt. Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile gelangte die AK-ALV aber jeweils zum Schluss, dass diese Organisation angesichts des Fachwissens der genannten Personen beizubehalten sei. Prof. Dr. Urs Saxer hat in seinem Bericht „SECO-Administrativuntersuchung“⁶ diese besondere Situation im Detail aufgearbeitet und ist zum Schluss gekommen, dass der Leiter der DA nicht mehr Leiter der AK-ALV sein sollte und der Leiter TC die SK FIN nicht mehr leiten darf. Die EFK unterstützt die dort aufgeführten Befunde zum Thema Personalunion. Die „Arbeitsgruppe Gouvernanz“ der AK-ALV hat sich mit den Empfehlungen des Berichts Saxer auseinandergesetzt und ist zum Schluss gelangt, dass der Leiter TC die SK FIN nicht mehr präsiert. An der Leitung der AK ALV durch den Leiter DA hingegen soll festgehalten werden (Beschluss der AK-ALV).

⁶ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36190.pdf>; Abfrage vom 10.04.2015.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 30.04.2015 statt. Teilgenommen haben [REDACTED]

[REDACTED]

Die EFK war vertreten durch Michel Huissoud, Urs Matti, Peter Bürki und Alberto Parisi.

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

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
(Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AK ALV	Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherungen
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung
AVAM	Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarkstatistik
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
CA 2E	Model-based Rapid Application Development for IBM i CA 2E incorporates application development design models, native code generation, and deployment facilities into a single development environment. Using a data-driven approach, CA 2E automatically generates the code, database designs and definitions, help text, and other objects necessary to build applications for the IBM i® operating system.
DA	Direktion für Arbeit
GS-EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössisches Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ILA ASAL	Informatiklenkungsausschuss ASAL
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
PAS	Projektausschuss
PL	Projektleiter
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SK FIN	Subkommission Finanzen der AK ALV
SW	Software
TC	Leistungsbereich Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung
TPL	Teilprojektleiter



Glossar

Proof of Concept (PoC)	Machbarkeitsstudie zur Überprüfung der technischen und organisatorischen Durchführbarkeit von Vorhaben / Lösungsansätzen.
End of Life	Mit End of Life (EOL) werden Produkte oder Bauelemente bezeichnet, die vom Hersteller nicht mehr produziert oder unterstützt werden und daher nicht mehr lieferbar sind.
End of Support	Mit End of Support (EOS) werden Produkte oder Bauelemente bezeichnet, für die der Hersteller keinen Service bzw. keinen Support mehr anbietet. EOS wird oft für alte Versionen verwendet, nachdem eine neue Version verfügbar ist.

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden 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:

Übersicht zum Umsetzungsstand der Empfehlungen der EFK Prüfung 2014
«Prüfung des Projekt- und Qualitätsmanagement im Projekt ASALneu»

Nr.	Empfehlung	Umsetzungsstand
1	<p>Die EFK empfiehlt, die im Projekt zugewiesenen Rollen mit hoher Priorität auszuüben und die Aufgaben gemäss Rollen- und Aufgabendefinition umgehend sowie vollumfänglich auszuführen.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: -</p>	<p>Status: Umgesetzt</p>
2	<p>Die EFK empfiehlt, für die nach der neuen HERMES 5-Projektmanagementmethode ersten Phase „Initialisierung“ einen Abschlussbericht zu erstellen und diese Phase durch den neuen Projekt-Auftraggeber offiziell abzunehmen sowie die Phase „Konzept“ formell freizugeben. Es ist zudem zukünftig auf eine konsequente Anwendung der HERMES 5-Projektmanagementmethode zu achten.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.10.2014</p>	<p>Status: in Umsetzung</p> <p>Der Takt zwischen SECO und der CSC ist noch immer nicht vollständig harmonisiert. Für die Freigabe der Phase Konzept fehlt noch das Dokument «Abnahmekonzept». Die Abnahmekriterien müssen zusammen mit der CSC fertiggestellt werden.</p>
3	<p>Die EFK empfiehlt, für die Rapportierung des Projektfortschritts detaillierte Projektstatusberichte zu definieren, diese regelmässig aktuell zu erstellen und an die zuständigen Stellen fristgerecht weiterzuleiten.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 04.09.2014</p>	<p>Status: Umgesetzt</p>



Nr.	Empfehlung	Umsetzungsstand
4	<p>Die EFK empfiehlt, eingeplante Projektmitarbeitende mindestens für die für das Projekt notwendigen Zeit von ihrer Linienfunktion zu entlasten und dies zu kommunizieren. Zudem sollte von der Leitung des SECO ein klarer Entscheid gefällt werden, dass dieses Projekt mit der grösstmöglichen Priorität zu behandeln ist.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 04.09.2014</p>	Status: Umgesetzt
5	<p>Die EFK empfiehlt, alle für in der Konzeptphase vorgesehenen und notwendigen Konzepte gemäss HERMES 5 so rasch als möglich zu erstellen bzw. fertigzustellen und danach offiziell abzunehmen. Dies sollte erfolgen, bevor die Programmentwicklung bereits so weit fortgeschritten ist, dass Fehler in der Programmentwicklung aufgrund von konzeptionellen Anforderungen nur noch mit grösserem Aufwand korrigiert werden können.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.12.2014</p>	Status: in Umsetzung Das Dokument «Abnahmekonzept» fehlt noch.
6	<p>Die EFK empfiehlt, die zukünftigen Investitionskosten in Hard- und Software möglichst genau und zuverlässig zu eruieren. Es ist der detaillierte Nachweis zu erbringen, wie sich die Investitionskosten zusammensetzen und ob der in den Projektkosten vorgesehene Betrag ausreichen wird.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 04.09.2014</p>	Status: Umgesetzt

Nr.	Empfehlung	Umsetzungsstand
7	<p>Die EFK empfiehlt, sämtliche Beschaffungen zu analysieren und sich abzeichnende Einschränkungen wegen der bestehenden WTO-Limite zu bearbeiten. Bereits zum aktuellen Zeitpunkt müssen vorgesehene Beschaffungen, insbesondere für den externen Projektunterstützer und den vorgesehenen Code-Review, so geplant werden, dass auch bei einer Überschreitung der WTO-Limite ohne Verzögerungen wegen allfälliger Einsprachen die Beschaffungen zeitgerecht sichergestellt sind. Es ist auch zu überprüfen, inwieweit das BIT für einen Qualitätsreview des bereits entwickelten Codes Hilfestellungen leisten kann.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: -</p>	<p>Status: Umgesetzt</p>
8	<p>Die EFK empfiehlt, dringend ein QM-Konzept zu erstellen. Danach braucht es noch weitere Schritte, wie definierte QS-Prozesse.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.12.2014</p>	<p>Status: in Umsetzung</p> <p>Das QS-Konzept ist noch in Arbeit. Die Qualitätskriterien für die SW-Increments müssen noch definiert werden. Das Quality Management Konzept wird nach Abnahme der Abnahmekriterien bearbeitet und fertig gestellt.</p>
9	<p>Die EFK empfiehlt die Abhängigkeiten von externen durch Wissens-Transfer an interne Mitarbeitende zu reduzieren, dass die Einführung und der Betrieb nicht gefährdet werden sowie keine neuen Abhängigkeiten entstehen.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.12.2015</p>	<p>Status: in Umsetzung</p> <p>Die Übernahme des Wissens von der CSC wird ab Mitte 2015 möglich.</p>



Nr.	Empfehlung	Umsetzungsstand
10	<p>Die EFK empfiehlt, umgehend mit dem Testen zu beginnen und parallel das Testkonzept fertigzustellen. Der Testumfang muss sich dem Entwicklungsstand anpassen und laufend erweitert werden.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.12.2014</p>	Status: Umgesetzt
11	<p>Die EFK empfiehlt, eine stufengerechte Eskalationshierarchie mit CSC vereinbaren. Diese sollte bis zu Direktionsstufe bereitgestellt werden.</p> <p>Geplanter Umsetzungstermin: 31.12.2014</p>	Status: Umgesetzt