

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Erneuerung der Systemplattform Biometrie

Staatssekretariat für Migration

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17535.420.00382
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	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Keine wesentlichen Abweichungen in der Programmentwicklung	16
3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament wird ab Juni 2017 mit einer Leistungswertanalyse ergänzt	17
4 Störgeräusche im Programmbetrieb	18
4.1 Das Programm ist sinnvoll organisiert, bestehende Spannungen zeigen erste negative Auswirkungen	18
4.2 Qualitäts- und Risikomanagement: In einem Projekt besteht ein Rollenkonflikt	19
5 Die Programmsteuerung und -führung wird aktiv und zielführend wahrgenommen	21
5.1 Auf Programmstufe sind die wichtigen Stakeholder integriert	21
5.2 Der Programmumfang ist breit abgestützt; es wurde eine serviceorientierte Architektur gewählt	21
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	23
Anhang 2: Abkürzungen	24
Anhang 3: Glossar	25
Anhang 4: Programmorganisation	26

Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Erneuerung der Systemplattform Biometrie

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Im zweiten Quartal 2017 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erstmalig das Programm Erneuerung der Systemplattform Biometrie (ESYSP) des Staatssekretariats für Migration (SEM). Sie kommt zum Schluss, dass das Programm sachgerecht konzipiert und der Stand Ende April 2017 im Wesentlichen den Erwartungen entspricht. Spannungen auf Projektebene werden den Programmerfolg allerdings beeinträchtigen, sofern sie nicht unmittelbar beseitigt werden.

Die Systemplattform stellt die Erfassung von biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und Gesichtsbildern sicher. Diese Informationen werden beispielsweise zur Ausstellung des Schweizer Passes, der Schengen und Schweizer Visa, des neuen Ausländerausweises und der Schweizer Reisedokumente für ausländische Personen benötigt. Die Systemplattform wird Ende 2019 ihr technisches Lebensende erreicht haben, der bestehende Wartungsvertrag endet auch dann. Zum Prüfungszeitpunkt waren drei Projekte im Rahmen des Erneuerungsprogramms in der Konzeptphase, die restlichen in der Initialisierung. Die veranschlagten Gesamtkosten für den Bund betragen 46,6 Millionen Franken für die Jahre 2016 bis 2021.

Das Programm ist gut aufgebaut, ungelöste Spannungen auf Projektstufe gefährden aber den Erfolg

Das Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (ISC-EJPD) ist für die WTO-Ausschreibung zuständig, wobei das Bundesamt für Polizei (fedpol) Anforderungen dazu definiert. Spannungen zwischen dem Projekt Biometrie-Erfassung im ISC-EJPD und der fachlich zuständigen Einheit von fedpol belasten das Programm übermässig und führen zu Verzögerungen bei Meilensteinen in der Beschaffung. Weitere Verzögerungen, egal aus welchen Gründen, würden zu unbestimmten Mehrkosten führen, da die Wartungsverträge über das vorgesehene Mass hinaus neu ausgehandelt werden müssten.

Die Programmsteuerung hat reagiert und Massnahmen definiert, um die Situation zu bereinigen. Deren Wirkung ist jedoch eng zu verfolgen, da eine nachhaltige Lösung entscheidend für den Erfolg des ganzen Unterfangens ist.

Das Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) erachtet die EFK als zielführend. In einem Projekt besteht jedoch eine kritische Funktionenkumulation zwischen der QRM-Rolle und der Linienverantwortung der fachlich zuständigen Einheit. Um die notwendige Unbefangenheit der QRM-Rolle zu gewährleisten, sind Massnahmen zu treffen.

Ein modularer Aufbau soll wesentliche Verbesserungen in der Weiterentwicklung und Wartbarkeit bewirken

Die aktuelle Systemlandschaft ist nicht modular aufgebaut, was Komplexität und Schwerfälligkeit mit sich bringt. Die EFK bewertet den Wechsel zu einem modularen Aufbau positiv. Denn durch die neue serviceorientierte Architektur (SOA) vermindert sich die Lieferantenabhängigkeit, die Weiterentwicklung wird vereinfacht, die Wartbarkeit erhöht und einzelne Fachanwendungen bzw. Komponenten können einen autonomen Lebenszyklus durchlaufen. Dies ermöglicht Einsparungen bei künftigen Erweiterungen oder Ablösungen, auch wenn die Wirtschaftlichkeitssteigerung kein Programmziel ist.

Audit du projet informatique clé Renouvellement de la plateforme biométrique

Secrétariat d'État aux migrations

L'essentiel en bref

Au deuxième trimestre de 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé pour la première fois un audit du programme Renouvellement de la plateforme biométrique (ESYSP) du Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Le CDF conclut que le programme est conçu de manière adéquate et que son état d'avancement fin avril 2017 correspond pour l'essentiel aux attentes. Cependant, des tensions au niveau du projet vont compromettre la réussite du programme si elles ne sont pas éliminées immédiatement.

La plateforme permet de saisir les données biométriques telles que les empreintes digitales et les images faciales. Ces informations sont par exemple requises pour l'émission du passeport suisse, des visas suisse et Schengen, des nouveaux permis de séjour et des documents de voyage suisses pour étrangers. La plateforme arrivera au terme de son cycle de vie fin 2019, son contrat de maintenance prendra également fin à cette date. Lorsque l'audit a été effectué, trois projets s'inscrivant dans le cadre du renouvellement du programme se trouvaient dans la phase de conception, les autres dans la phase d'initialisation. Pour la Confédération, le coût total est estimé à 46,6 millions de francs pour les années 2016 à 2021.

Le programme est bien conçu, mais des tensions non résolues au niveau du projet risquent de compromettre sa réussite

Le Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP) est chargé de l'appel d'offres OMC, les exigences sont définies par l'Office fédéral de la police (fedpol). Des tensions entre le projet Saisie biométrique du CSI-DFJP et l'unité compétente de fedpol pèsent excessivement sur le programme et provoquent des retards au niveau des étapes du processus d'achat. De nouveaux retards, quelles qu'en soient les raisons, entraîneraient des coûts supplémentaires d'un montant indéterminé, étant donné qu'il faudrait renégocier les contrats de maintenance au-delà de ce qui était prévu.

Le comité de pilotage a réagi et pris des mesures visant à normaliser la situation. Cependant, il y a lieu d'en suivre attentivement les effets, car une solution durable est déterminante pour le succès de l'ensemble du programme.

Le CDF juge le système de gestion de la qualité et des risques efficace. Dans l'un des projets, il existe toutefois un cumul de fonctions problématique entre le rôle de responsable de la gestion de la qualité et des risques et celui de responsable hiérarchique de l'unité compétente. Il convient de prendre des mesures pour garantir l'impartialité de la gestion de la qualité et des risques.

Une structure modulaire devrait apporter des améliorations importantes au niveau du développement ultérieur et de la maintenance

L'infrastructure des systèmes actuelle n'est pas modulaire, ce qui engendre lourdeur et complexité. Le CDF juge positif le passage à une telle structure modulaire. Grâce à la nouvelle architecture orientée service (SOA), la dépendance vis-à-vis des fournisseurs sera réduite, le développement ultérieur facilité, la maintenance accrue et certaines applications spécialisées ou composantes pourront avoir un cycle de vie autonome. Cela permettra de réaliser des économies lors d'extensions ou de remplacements futurs, même si l'augmentation de la rentabilité ne figure pas parmi les objectifs du programme.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Nel secondo trimestre del 2017 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato la prima verifica del programma Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici (ESYSP) della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Il CDF ha concluso che il programma è stato progettato correttamente e che il suo stato a fine aprile 2017 soddisfaceva le aspettative. Tuttavia, alcune tensioni a livello progettuale rischiano di minare il successo dell'intero progetto, se non verranno immediatamente risolte.

La piattaforma di sistema garantisce il rilevamento di dati biometrici come le impronte digitali e le fotografie del viso. Queste informazioni sono utilizzate ad esempio per rilasciare il passaporto svizzero, i visti svizzeri o quelli dell'area Schengen, le nuove carte di soggiorno e i documenti di viaggio svizzeri per gli stranieri. A fine 2019 la piattaforma di sistema giungerà al termine del suo ciclo di vita tecnico e il relativo contratto di manutenzione scadrà. Al momento della verifica, tre progetti inerenti il programma di rinnovo si trovavano nella fase di progettazione, mentre i restanti erano nella fase di inizializzazione. I costi complessivi previsti per la Confederazione ammontano a 46,6 milioni di franchi per il periodo 2016–2021.

Il programma è ben strutturato, tuttavia alcune tensioni irrisolte a livello progettuale potrebbero minacciarne il successo

Il Centro servizi informatici del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CSI-DFGP) è responsabile del bando di concorso OMC, mentre l'Ufficio federale di polizia (fedpol) definisce i requisiti da soddisfare. Le tensioni tra il progetto Rilevamento dei dati biometrici del CSI-DFGP e l'unità della fedpol competente a livello tecnico ostacolano eccessivamente il programma e generano ritardi nelle tappe fondamentali dell'acquisto. Altri ritardi, indipendentemente dalla loro origine, determinerebbero costi supplementari non quantificabili poiché renderebbero necessario prorogare i contratti di manutenzione.

Per questa ragione è intervenuta l'unità preposta al controllo del programma, definendo le misure da adottare per chiarire la situazione. L'efficacia di queste misure deve essere attentamente valutata, dal momento che una soluzione duratura è determinante per il successo del programma.

Il CDF ritiene che la gestione della qualità e dei rischi si sia dimostrata efficace. Tuttavia, nella realizzazione di un progetto si assiste a una problematica sovrapposizione di funzioni tra il ruolo svolto dalla gestione della qualità e dei rischi e la responsabilità gerarchica dell'unità competente a livello tecnico. Per garantire la necessaria imparzialità della gestione della qualità e dei rischi è necessario adottare misure mirate.

La struttura modulare dovrebbe apportare miglioramenti sostanziali nello sviluppo e nella manutenzione

L'infrastruttura di sistema attuale non è modulare, il che rende il progetto complesso e pesante. Il CDF valuta positivamente il passaggio a una struttura modulare. Grazie alla nuova architettura orientata ai servizi (SOA), sarà ridotta la dipendenza dai fornitori, semplificato lo sviluppo, aumentata la manutenzione e reso autonomo il ciclo di vita di alcune applicazioni e componenti. Tutto questo permette di conseguire risparmi su futuri ampliamenti o sostituzioni, anche se l'incremento dell'economicità non costituisce un obiettivo del programma.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project Renewal of the biometrics system platform

State Secretariat for Migration

Key facts

In the second quarter of 2017, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out its first audit on the programme for the renewal of the biometrics system platform of the State Secretariat for Migration (SEM). It concluded that the programme was appropriately designed and the status at the end of April 2017 largely met expectations. However, tensions at the project level will impair the success of the programme unless they are remedied immediately.

The system platform ensures the collection of biometric data such as fingerprints and photographs. This information is required for example for issuing Swiss passports, Schengen and Swiss visas, the new residence permit for foreign nationals and Swiss travel documents for foreign persons. The system platform will reach the end of its technical lifespan at the end of 2019, and the existing maintenance agreement will also finish then. At the time of the audit, three projects were in the planning phase within the framework of the renewal programme, the remainder were in initialisation. The total estimated costs for the Confederation are CHF 46.6 million for 2016 to 2021.

The programme is well designed, but unresolved tensions at project level are jeopardising its success

The IT Service Centre of the Federal Department of Justice and Police (ISC-FDJP) is responsible for the WTO invitation to tender, although the Federal Office of Police (fedpol) defines the requirements for this. Tensions between the biometrics entry project in the ISC-EJPD and fedpol's competent specialist unit burden the program unduly and result in delays in procurement milestones. Further delays, for whatever reason, would lead to indeterminate additional costs, as the maintenance agreements would have to be renegotiated beyond the envisaged scope.

The programme management has reacted and defined measures to regularise the situation. However, the impact must be monitored closely, as a sustainable solution is decisive for the success of the entire undertaking.

The SFAO believes that the quality and risk management is expedient. However, in one project there is a critical accumulation of functions between the quality and risk management (QRM) role and the competent specialist unit. Measures should be taken to guarantee the required impartiality of the QRM role.

A modular structure should achieve significant improvements in further development and maintainability

The current system landscape does not have a modular design, which entails complexity and sluggishness. The SFAO considers the change to a modular design to be positive. Due to the new service-oriented architecture (SOA), supplier dependency is reduced, further

development is simplified, there is an improvement in maintainability and individual specialist applications and components can go through an autonomous life cycle. This allows savings to be made in future extensions and replacements, even if efficiency gains are not a programme objective.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Migration

Es ist zutreffend, dass das ohnehin schon komplexe Programm, in welchem es darum geht unter Einbindung verschiedener Stakeholder (fünf Ämter aus drei Departementen sowie die Kantone) unter hohem Zeitdruck die Ablösung der Systemplattform sicherzustellen, durch Spannungen zwischen einigen Ämtern zusätzlich belastet wird. Wenn auch die bisherigen Entscheide zielführend waren und die Projekte grundsätzlich gut aufgegleist sind, so ist der Aufwand zur Abstimmung bzw. Entscheidungsfindung bzw. zur Bereinigung von Divergenzen zum Teil unverhältnismässig. Dies betrifft insbesondere das Projekt Biometrie-Erfassung, welches für die technologischen Weichenstellungen sowie die Anforderungserhebung bzw. die durchzuführende WTO-Ausschreibung zentral ist. In den letzten Monaten konnte durch gemeinsame Anstrengungen (u.a. Festlegung von Spielregeln, Neubesetzung von Projektleitungen, etc.) eine gewisse Annäherung erzielt werden. Angesichts des engen Zeitplans ist es jedoch unabdingbar, in stärkerem Masse als bisher unterschiedliche Interessen, Erfahrungshorizonte und Amtskulturen durch eine konstruktivere Haltung, eine gezielte Verstärkung von Ressourcen sowie einen optimierten Abstimmungs- und Entscheidungsmodus zu überbrücken.

Generelle Stellungnahme von fedpol

fedpol ist die zuständige Bundesbehörde für die Ausstellung von Schweizer Pässen und Identitätskarten. Bei der Einführung des neuen Passes 10 mit elektronisch gespeicherten biometrischen Daten wurde nicht nur ein neuer Pass sondern auch ein neues Ausstellungsverfahren eingeführt. Dieses Verfahren ist darauf ausgerichtet, dass Bürgerinnen und Bürger einen Ausweis in einem zuverlässigen, sicheren und effizienten Verfahren beantragen können und dass ihnen der beantragte Ausweis innert weniger Tage zugestellt wird. Dieses Verfahren hat sich in den letzten sieben Betriebsjahren bewährt und fedpol hat diesbezüglich viele Erfahrungen sammeln können. fedpol hat den Anspruch, dass bei der Ablösung des bisherigen Systems, der heute erreichte hohe Standard gewährleistet und im Idealfall noch übertroffen wird. Entsprechend legt fedpol grossen Wert darauf, dass die Anforderungen vollständig und exakt sind und die Stakeholderinteressen berücksichtigt werden. Diese Anforderungen sind ein elementarer Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen; Versäumnisse in diesem Bereich können bei der späteren öffentlichen Vergabe schwerwiegende Konsequenzen haben. Aus diesem Grund hat sich fedpol gestützt auf das vorhandene Fachwissen aktiv und mit Engagement bei der Anforderungsformulierung eingebracht. Im Rahmen der vorliegenden EFK-Prüfung wurde das Projekt zur Beschaffung der neuen Erfassungssysteme - wie im Bericht - erwähnt keiner ganzheitlichen Prüfung unterzogen, weil noch kein prüfbarer Stand erreicht war. Die Erarbeitung der Anforderungen ist anspruchsvoll und zeitaufwendig, dies bestätigt auch die Tatsache, dass die Arbeiten auch im September 2017 fortgesetzt werden müssen, um eine Ausschreibung überhaupt zu ermöglichen. fedpol arbeitet aktiv und konstruktiv mit und setzt die Abmachungen der im Bericht erwähnten Aussprache auf Stufe Geschäftsleitungsmitglieder zwischen SEM, ISC-EJPD und

fedpol vom 15. Mai 2017 um. In einem anspruchsvollen Projekt dieser Dimension muss eine kritische Diskussion und das Stellen kritischer Fragen möglich bleiben. Nichts käme den Bund teurer, als eine unvollständige Ausschreibung oder ein nicht fundierter Vergabeentscheid. Lösungen wurden von fedpol nie vorgegeben, sondern fedpol hat immer aufgrund bestehender Erfahrungen seine Erwartungen und Anforderungen erläutert. Das Nichteinhalten der im Bericht erwähnten Meilensteine hat verschiedene Ursachen und kann nicht alleine fedpol bzw. der Zusammenarbeit ISC-EJPD-fedpol angelastet werden. Die Finalisierung und Bereinigung der Anforderungsliste verzögerte sich zum Beispiel auch wegen Ressourcenengpässe bzw. vom ISC-EJPD abgesagten Arbeitstreffen. Hier würde es fedpol begrüßen, wenn in der Prüfung eine ganzheitliche Betrachtung der Situation vorgenommen worden wäre.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat im April 2017 das Programm Erneuerung der Systemplattform Biometrie (ESYSP) zum IKT-Schlüsselprojekt erklärt. Gestützt auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dieses Programm zum ersten Mal beim Staatssekretariat für Migration (SEM).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es, das Programm und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung von ESYSP zu beurteilen. Folgende Fragen standen im Vordergrund:

- Läuft das Programm inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
- Besteht ein angemessenes Qualitäts- und Risikomanagement (QRM)?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?
- Sind der Programmumfang und die Abgrenzung angemessen definiert und durch alle Beteiligten abgestützt?
- Ist das Programm zielführend organisiert?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleitung) und Peter Bürki vom 25. April bis 2. Juni 2017 durchgeführt. Die Besprechung der Ergebnisse fand am 8. Juni 2017 statt. Die Prüfung konzentrierte sich auf das Programm und die drei in der Konzeptphase stehenden Projekte. Da das Beschaffungsprojekt im ISC-EJPD noch nicht einen prüfbaren Stand erreicht hat, wird auf eine ganzheitliche Beurteilung anlässlich dieser Revision verzichtet. Zur Erfüllung des Prüfauftrags hat die EFK Interviews mit Schlüsselpersonen in der Stamm- und Projektorganisation des SEM, des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD), des Bundesamts für Polizei (fedpol), des Informatik Service Centers (ISC) des EJPD, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung (GWK) und bei Kantonsvertretern durchgeführt. Sie hat die Projektdokumentation kritisch beurteilt und anhand der Unterlagen die Interviewergebnisse verifiziert.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte in offener und konstruktiver Weise erteilt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 16. August 2017 statt. Teilgenommen haben seitens SEM der Vizedirektor Planung und Ressourcen als Auftraggeber sowie der Programmleiter; seitens fedpol der Vizedirektor Dienste sowie der Abteilungschef Ausweisschriften; seitens ISC-EJPD der Abteilungsleiter Projekte und der Bereichsleiter Projektmanagement; seitens EDA der stellvertretende Direktor der konsularischen Direktion; seitens EZV der Chef des Kommandobereichs Technik und seitens ISB der Leiter IKT Planung und Steuerung. Die EFK war vertreten durch die stellvertretende Direktorin, den Mandatsleiter, den Revisionsleiter und einen Revisionsexperten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Keine wesentlichen Abweichungen in der Programmentwicklung

In den Jahren 2004 und 2005 beauftragte der Bundesrat das EJPD damit, biometrische Pässe einzuführen (Bundesratsbeschlüsse vom 15.9.2004 und 13.4.2005). Die seit 2010 im Einsatz stehende Systemplattform stellt die Erfassung von biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und Gesichtsbildern sicher. Diese Informationen werden beispielsweise zur Ausstellung des Schweizer Passes, der Schweizer Identitätskarte, der Schengen und Schweizer Visa, des neuen Ausländerausweises und der Schweizer Reisedokumente für ausländische Personen benötigt. Mehr als 650 Erfassungsstationen sind beim Bund und den ausländischen Vertretungen sowie den Kantonen im Einsatz.

Die Systemplattform wird 2019 das Lebensende erreicht haben. Auch die Wartung ist nur bis zu diesem Zeitpunkt vertraglich sichergestellt. Die Entwicklung und Einführung der Nachfolgelösung dauert fünf Jahre (2016 bis 2021), die Gesamtkosten sind mit 46,6 Millionen Franken (Bund, ohne Kantone) veranschlagt.

Das Vorhaben wird als Programm geführt. Es besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen:

- die zentrale Programmsteuerung und Erstellung / Implementierung zentraler Plattformkomponenten (Biometrie-Erfassung inkl. WTO-Beschaffung)
- die Anpassung und Weiterentwicklung der Fachapplikationen in den Fachämtern.

Die Finanzierung der Projektierungsarbeiten auf Stufe Bund von 2016–2017 (9,8 Millionen Franken) sowie für die Eigenleistungen 2016–2020 (3,8 Millionen) wird durch die beteiligten Ämter gesichert. Für die Jahre 2018–2021 ist die Finanzierung mittels Verpflichtungskredit in Höhe von 33 Millionen Franken vorgesehen. Die entsprechende Sonderbotschaft wurde am 15. März 2017 durch den Nationalrat und am 29. Mai 2017 durch den Ständerat gutgeheissen. In der Sommersession ist noch eine Differenzbereinigung betreffend Streichung eines Antrags aus dem Nationalrat vorgesehen¹.

Per Ende April 2017 unterschreiten die IST-Kosten (3,3 Millionen Franken) die Plankosten (5,7 Millionen), insbesondere da Reserven noch nicht beansprucht, Programmressourcen später oder intern besetzt und Projekte mit kleinerer Verspätung gestartet wurden.

Drei Projekte beim SEM, bei fedpol und beim ISC-EJPD waren zum Prüfzeitpunkt in der Konzeptphase, die restlichen fünf noch in der Initialisierung.

¹ Bei Fertigstellung des Berichts war die Differenzbereinigung abgeschlossen und die Sonderbotschaft von beiden Räten gutgeheissen.

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament wird ab Juni 2017 mit einer Leistungswertanalyse ergänzt

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) mit dem Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2016 über den Stand des Programmes ESYSP informiert².

ESYSP meldet per 31. Dezember 2016 den Gesamtstatus «grün» mit gleichbleibender Tendenz.

Die EFK hat Termine, Finanzen, Status und Risiken mit dem programminternen Berichtswesen abgestimmt. Die Termine und der Status sowie die gemeldeten Top-Risiken entsprechen zum Zeitpunkt der Berichterstattung denjenigen in den programminternen Unterlagen.

Eine Leistungswertanalyse wurde nicht erstellt. Die Programmleitung hat mit dem ISB vereinbart, dass das Programm ESYSP erstmals im Statusbericht vom 30. Juni 2017 Angaben zur Leistungswertanalyse machen wird. In der Initialisierungsphase wurden ein Reportingkonzept und ein Programmstrukturplan erarbeitet.

Beurteilung

Die EFK fand keine Hinweise, die Zweifel an der Verlässlichkeit der Angaben zum Programm ESYSP per 31. Dezember 2016 begründen würden.

² Bundesratsbeschluss vom 22. März 2017 «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2016 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK»

4 Störgeräusche im Programmbetrieb

4.1 Das Programm ist sinnvoll organisiert, bestehende Spannungen zeigen erste negative Auswirkungen

Das GS-EJPD, fedpol und das SEM haben sich darauf geeinigt, das Programm unter der Verantwortung des SEM durchzuführen. Obwohl es sich um ein Programm mit Amtsübergreifendem Charakter handelt, ist der Auftraggeber und somit die Steuerung nicht im GS-EJPD angesiedelt. Letzteres begründet dies damit, dass es sich um ein normales Lebenszyklus-Projekt handle.

Die Programmorganisation bzw. der -ausschuss reflektiert die Tatsache, dass das Vorhaben fünf Ämter in drei Departementen, die Kantone und die EDA-Vertretungen im Ausland tangiert (siehe Anhang 4).

Die fachlich zuständige Einheit von fedpol hat die Entwicklung des bestehenden Systems bisher wesentlich getrieben. Als Mitglied des Fachausschusses liefert sie aufgrund ihres umfassenden Fachwissens Anforderungen für die neuen Erfassungskomponenten, welche durch das ISC-EJPD (IKT-Leistungserbringer für fedpol) beschafft werden.

In diesem Zusammenhang kam in vielen der geführten Interviews zum Ausdruck, dass die Zusammenarbeit mit der fachlich zuständigen Einheit von fedpol sehr aufwendig und anspruchsvoll sei. Bereits gefällte Entscheide würden nachträglich infrage gestellt, anstatt in Anforderungen wird oft in Lösungen diskutiert und für gesamtheitlich gesehen untergeordnete Anliegen werde enorm viel Kapazität aus dem Programm beansprucht.

Diese Umstände belasten die Programmorganisation und führen zu Verzögerungen bei Meilensteinen in der Beschaffung. So war etwa die Anforderungsaufnahme zum Prüfzeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Sollte die Beschaffung, egal aus welchen Gründen, nicht planmässig durchgeführt werden können, hat dies direkten Einfluss auf das Programmende. In der Folge müssten die Wartungsverträge für das bestehende System über das vorgesehene Mass hinaus neu ausgehandelt werden.

Hinsichtlich der Spannungen zwischen fedpol und dem ISC-EJPD hat am 15. Mai 2017 ein Aussprache-Meeting zwischen den Führungsstufen der betroffenen Stammorganisationen und der Steuerungsstufe des Programms stattgefunden. Dabei wurden Massnahmen definiert, um die Situation zu bereinigen.

Beurteilung

Das Programm ESYS ist für die Aufgabe sinnvoll organisiert. Da mehrere Verwaltungseinheiten in mehreren Departementen involviert sind, wird ein hoher Anteil an Steuerung und Führung für die Kommunikation und das Stakeholdermanagement notwendig.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Projekt Biometrie-Erfassung im ISC-EJPD und der fachlich zuständigen Einheit von fedpol verlangt, mit Blick auf die verhärteten Fronten, die volle Aufmerksamkeit der Steuerungsstufe des Programms sowie der Führungsstufe der jeweiligen Stammorganisationen. Wenn dieser Konflikt, der das Programm über das normale Mass hinaus belastet, nicht in kurzer Zeit abschliessend und nachhaltig gelöst werden kann, ist der Erfolg gefährdet und es ist mit erheblichen Folgekosten zu rechnen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SEM als Programmauftraggeber, in enger Verbindung mit der Führung von fedpol und dem ISC-EJPD, die Zusammenarbeit zwischen dem Projekt ASPI2020 (bzw. der fachlich zuständigen Einheit) von fedpol und dem Projekt Biometrie-Erfassung im ISC-EJPD intensiv zu begleiten, damit das Beschaffungsprojekt seine Ziele erreichen kann.

Stellungnahme des SEM:

Das SEM teilt in seiner Funktion als Auftraggeber die Auffassung der EFK, dass angesichts der spezifischen Anforderungen dieses Programms eine enge Begleitung und intensive Abstimmung mit den Stakeholdern notwendig ist. Erfolgsfaktoren sind neben der Sicherstellung der erforderlichen qualifizierten personellen Ressourcen seitens der Ämter die Einhaltung von bestimmten Spielregeln (code of conduct), eine effiziente Projekt- und Programmleitung sowie die nachvollziehbare Aufbereitung von Lösungsvarianten, um darauf aufbauend begründet und transparent Entscheidungen vornehmen zu können, welche für die Stakeholder verbindlich sind. An verschiedenen Stellen konnten im Programmverlauf bereits Optimierungen erzielt werden.

4.2 Qualitäts- und Risikomanagement: In einem Projekt besteht ein Rollenkonflikt

Das QRM wurde durch das Programm definiert und den Projekten vorgegeben. Der Prozess für die Erfassung und Eskalation der Risiken ist operativ umgesetzt und wird gelebt.

Auf Programmstufe wie auch in allen laufenden Projekten sind die Qualitäts- und Risikomanager bestimmt, welche direkt an die jeweiligen Auftraggeber rapportieren. Derjenige im Projekt ASPI2020 ist gleichzeitig auch Linienverantwortlicher in der vom Projektergebnis betroffenen Facheinheit.

Die durch das Programm geführten Hauptrisiken (Stand Ende April 2017) sind:

- die teils schwierige Zusammenarbeit einzelner Organisationseinheiten
- die mangelnde Ressourcenkontinuität.

Beurteilung

Das Qualitäts- und Risikomanagement ist im Programm zielführend aufgesetzt.

Die Qualifikation des Qualitäts- und Risikomanagers im Projekt ASPI2020 ist belegt und unbestritten. Als Leiter der fachlich zuständigen Einheit besteht jedoch ein Risiko, dass er nicht die nötige Distanz sicherstellen kann, um die Rolle unabhängig wahrzunehmen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt fedpol, die Unabhängigkeit des Qualitäts- und Risikomanagers im Projekt ASPI2020 organisatorisch bzw. personell sicherzustellen.

Stellungnahme fedpol:

Beim Projekt ASPI2020 ist die Rolle als Qualitäts- und Risikomanager (QM+RM) mit dem Chef der Sektion Ausweisschriften besetzt. Das Projekt ASPI2020 wird im Rahmen der vorgegebenen Projektorganisation (namentlich HERMES, interne Vorgaben, ISB, Departement) umgesetzt. Projektauftraggeber ist der Chef des Direktionsbereichs Dienste von fedpol. Der Projektleiter ASPI2020 ist innerhalb der Sektion Ausweisschriften angesiedelt, rapportiert aber im Rahmen des Projektes dem Auftraggeber. Die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers wurde mit dem Chef der Sektion Ausweisschriften besetzt, weil dieser über eine entsprechende Ausbildung und Berufserfahrung in diesem Bereich verfügt und das Geschäft kennt. Die QM+RM Belange wurden bei der Sektion Ausweisschriften somit zur Chefsache erklärt, um diesem Thema auch den entsprechenden Stellenwert (Managementattention) zu geben. fedpol verfügt zudem über ein institutionalisiertes funktionierendes Architekturboard, welches sämtliche HERMES-Ergebnisdokumenten zusätzlich zum QM+RM prüfen und freigeben muss. Weder von der Programmleitung noch vom QM+RM des Programms (welcher selbst auch Prüfungen vornimmt) konnte auf Anfrage eine Risikosituation oder Ereignis aufgezeigt werden, wo ein Rollenkonflikt zwischen der Funktion als QM+RM und Chef Sektion Ausweisschriften bestanden oder gar Probleme verursacht hätte. Auch konnte ein abstraktes Risiko nicht substantiiert werden. Der Beizug einer weiteren Person würde in diesem Bereich nur zu Mehrkosten ohne Mehrwert führen. Aus diesen Gründen erachten wir weitere Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlung der EFK zur Gewährleistung der Unabhängigkeit als nicht notwendig. fedpol ist der Auffassung, dass die objektive Berichterstattung genügend sichergestellt und geprüft ist.

5 Die Programmsteuerung und -führung wird aktiv und zielführend wahrgenommen

5.1 Auf Programmstufe sind die wichtigen Stakeholder integriert

Das Programm ist im Bereich der Zusammenarbeit sehr anspruchsvoll, da fünf Bundesämter sowie die Migrationsämter und Passbüros der Kantone betroffen sind.

Dem Stakeholdermanagement wird auf Programmstufe grosse Bedeutung zugemessen. Alle wesentlichen Interessengruppen sind im Programmausschuss vertreten, wodurch insbesondere auch die Kommunikation mit den kantonalen Migrationsbehörden und Passstellen sichergestellt ist.

Im Projekt ASPI2020 sind die zentralen Stakeholder die Kantone sowie das EDA. Das EDA ist, im Gegensatz zu den Kantonen, nicht im Projektausschuss vertreten.

Beurteilung

Dadurch dass die wichtigen Interessengruppen im Programmausschuss vertreten sind, ist das Stakeholdermanagement im Programm zielführend aufgesetzt.

Im Projekt ASPI2020 sind die relevanten kantonalen Stellen im Projektausschuss vertreten. Der Interimsprojektleiter von ASPI2020 hat der EFK versichert, dass das EDA in den Projektausschuss aufgenommen wird, weshalb auf eine formelle Empfehlung verzichtet wird.

5.2 Der Programmumfang ist breit abgestützt; es wurde eine serviceorientierte Architektur gewählt

Da die heutigen Fachapplikationen nicht modular aufgebaut sind, können Anpassungen jeweils die gesamte Infrastruktur tangieren und entsprechend lange Vorlaufzeiten und Abstimmungen voraussetzen. Insbesondere müssen immer die gesamten Funktionalitäten in allen Ämtern wieder getestet werden.

Im Rahmen der Erneuerung wird nun auf eine serviceorientierte Architektur (SOA) gewechselt, wobei das Kernsystem die von allen benötigten Funktionalitäten zur Verfügung stellt. Diese werden von den Fachapplikationen genutzt, die auch die spezifischen Funktionalitäten für die jeweiligen Ämter bereithalten. Dadurch wird zukünftig sichergestellt, dass einzelne Komponenten weitgehend unabhängig voneinander angepasst bzw. erneuert werden können.

Das Programm war in einer früheren Phase viel grösser dimensioniert, die Erneuerung sämtlicher Fachanwendungen war im Umfang enthalten. In der Initialisierungsphase wurde das Vorhaben auf die wesentlichen Elemente reduziert und die Fachanwendungen werden nun nur noch an die neue Architektur angepasst. Die Reduktion des Umfangs wurde in der Folge durch sämtliche beteiligten Stakeholder gutgeheissen.

Die Programmleitung hat ein besonderes Augenmerk auf dem Programmumfang. Sie stellt die Einhaltung mittels eines über Projekt- und Programmstufe implementierten Change-Managements sicher, wobei sämtliche den Umfang tangierenden Änderungen bewilligt werden müssen.

Auf Projektstufe sind zum Prüfzeitpunkt in zwei Projekten (ASPI2020 bei fedpol und Biometrie-Erfassung im ISC-EJPD) lediglich Interimsprojektleiter tätig. Die Fluktuation ist eher hoch (z. B. Business-Analysten, Beschaffungsspezialist).

Beurteilung

Die EFK würdigt positiv, dass zu einer serviceorientierten Architektur gewechselt und das neue System modular aufgebaut sein wird. Dies ermöglicht Einsparungen bei künftigen Erweiterungen oder Ablösungen, auch wenn dies kein definiertes Programmziel ist.

Der Programmumfang ist breit abgestützt und die EFK erachtet es als zielführend, dass er durch die Programmleitung konsequent durchgesetzt wird.

Die Ressourcen-Kontinuität stellt eine grössere Herausforderung dar. Die Fluktuation in wichtigen Funktionen in den bereits laufenden Projekten ist relativ hoch und im Auge zu behalten.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzhaushaltsgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

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

IKT-Strategie des Bundes 2012–2015 vom 9. Dezember 2011

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

Botschaft zur Erneuerung der Systemplattform Biometrie-Erfassung (ESYSP) vom 7. September 2016 (16.063)

Anhang 2: Abkürzungen

ASPI2020	Anpassungen am Informationssystem Ausweisschriften (ISA) von fedpol
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESYSP	Erneuerung der Systemplattform Biometrie
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GWK	Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IKT-Cockpit	Controlling-Werkzeug der Bundesinformatik
IKT-SP	IKT-Schlüsselprojekt
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
PA	Projektausschuss
QS	Qualitätssicherung
RM	Risikomanagement
SEM	Staatssekretariat für Migration
SOA	Serviceorientierte Architektur
VK	Verpflichtungskredit
WTO	World Trading Organisation

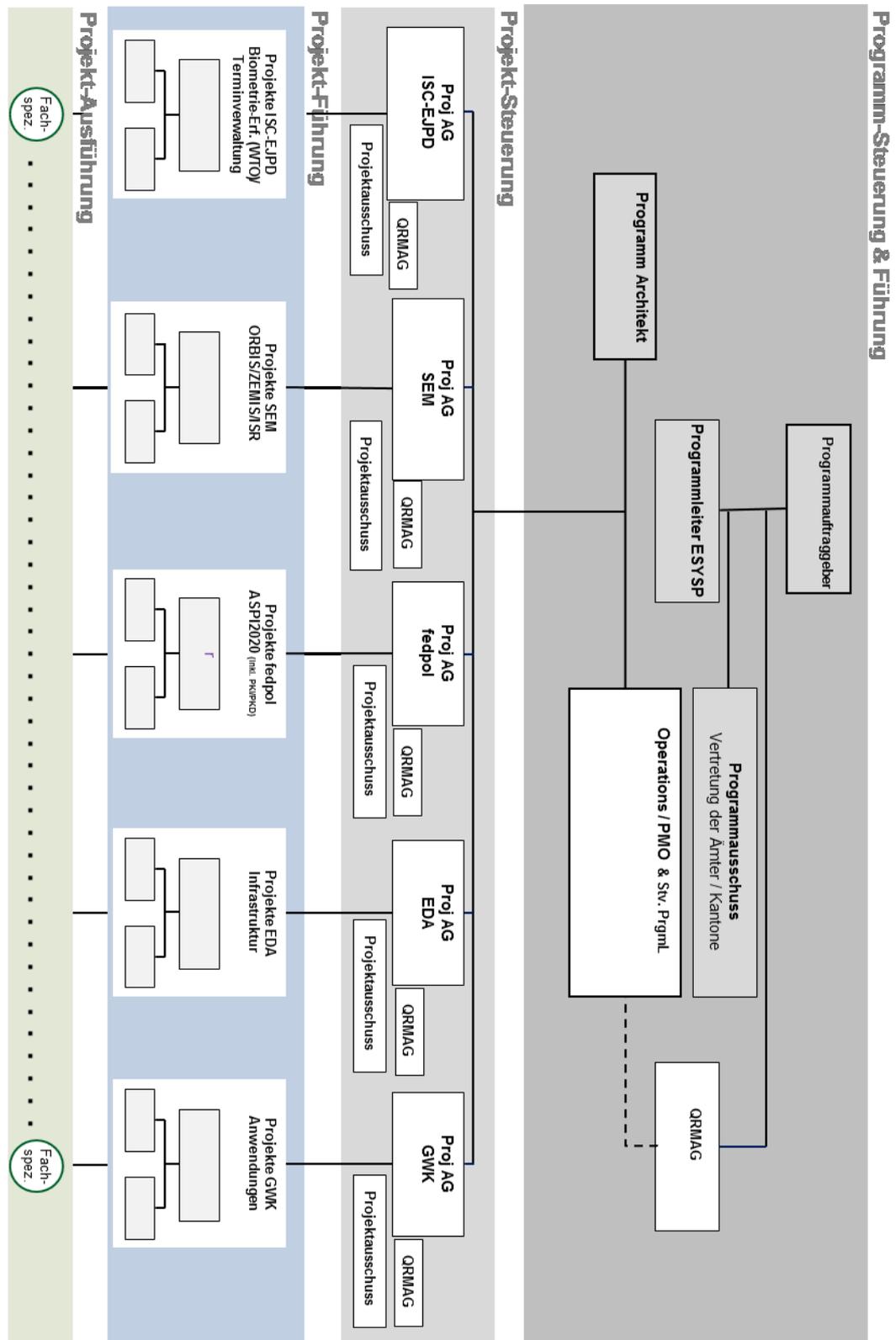
Anhang 3: Glossar

Beschaffungsplan	Liste der Beschaffungen im Projekt gemäss HERMES, i.d.R Bestandteil des Projektmanagement-Plans
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.

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).

Anhang 4: Programmorganisation



Quelle: Programmmanagement-Plan, anonymisiert