

# Prüfung des Modernisierungsprojekts des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen Bundeskanzlei

## Das Wesentliche in Kürze

---

Das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) der Bundeskanzlei (BK) verwaltet die Bundesrechtsplattform, die täglich von Tausenden von Personen besucht wird. Nach einem ersten (2010 abgebrochenen) Versuch startete das KAV 2014 ein neues Projekt zur Systemmodernisierung. Die Projektkosten werden auf knapp 14,7 Millionen Franken veranschlagt. Eine erste Etappe, der Übergang zum Vorrang der elektronischen Version von amtlichen Veröffentlichungen, wurde 2016 erfolgreich abgeschlossen. Die zweite Etappe ist derzeit im Gang. Sie bezweckt den Ersatz des bestehenden Systems, das am Ende seiner Lebensdauer angelangt ist. Die Konzeptphase ist abgeschlossen, aber die Umsetzung stösst auf Schwierigkeiten.

Ziel der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ist es, den Projektfortschritt sowie die Risiken und die Qualität des Projektmanagements zu beurteilen. Auch die Berücksichtigung von wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Aspekten sowie die Bedürfnisermittlung werden unter die Lupe genommen.

### Eine heikle Situation

Die zweite Etappe begann 2015. Diese Arbeiten werden unter der Leitung der BK zusammen mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und einem Unternehmen mit Sitz in Griechenland realisiert. Letzteres bekam den Zuschlag für die Entwicklung der neuen Lösung und schloss mit dem Bund einen Werkvertrag ab.

Die im Mai 2017 begonnenen Arbeiten werden die angestrebten Ziele nicht erreichen. Die Fristen werden um zwei bis sechs Monate überschritten, sodass die Lebensdauer des derzeitigen Systems verlängert werden muss. Die Lieferungen des Dienstleisters entsprechen nicht den vorgegebenen Qualitätskriterien und werden ihm zur Korrektur zurückgesandt. Kostenseitig wurden bereits 2016 nach dem Entscheid zur Auslagerung der Entwicklung weitere 4,2 Millionen Franken validiert. Als die EFK vor Ort ihre Prüfung durchführte, weckte die beschlossene Projektverlängerung bei ihr Befürchtungen, dass es zu weiteren Budgetüberschreitungen kommen wird, ohne dass diese genau beziffert werden können.

Die BK schickte dem Lieferanten daraufhin eine schriftliche Mahnung. Der Dienstleister widerspricht teilweise der Lagebeurteilung, beantragte aber einen Aufschub des Produktionsstarts der ersten Einheit um drei Monate. Integrationstests sind für Ende Mai 2018 geplant, die gelieferten Entwicklungen decken bisher jedoch nur einen Teil der Geschäftsprozesse ab. Eine zweite Produktionseinheit ist vorgesehen, ihre Planung wurde aber nicht zu Ende geführt. In Anbetracht der aktuellen Dynamik beurteilt die EFK die Aussichten als wenig verheissungsvoll. Die nächsten Integrationstests werden entscheidend sein. Von ihnen wird abhängen, wie es mit dem Projekt weitergeht.

### **Die Zusammenarbeit gestaltet sich trotz angepasstem Projektmanagement schwierig**

Insgesamt wird das Projekt von der Bundesverwaltung mit Ausnahme bestimmter Aspekte des Risikomanagements gut geführt. Die Organisation ist zweckmässig und die Geschäftsleitung der BK bringt sich ein. Die Projektdokumentation ist von sehr hoher Qualität, die Führungsprozesse sind der Komplexität des Projekts angepasst.

Die Zusammenarbeit mit dem Lieferanten gestaltet sich allerdings schwierig. Die räumliche Distanz zu den Entwicklern in Griechenland erschwert die effiziente Zusammenarbeit. Versuche, die Entwickler an den Projektstandort zu versetzen, waren erfolglos. Auch bei den Arbeitsmethoden, der Auffassung von Verpflichtungen und den Prioritäten gibt es erhebliche Differenzen. Im Vertrag und im Pflichtenheft sind zwar die Details der erwarteten Ergebnisse beschrieben, aber eine Definition der Arbeitsmethoden fehlt. Der Lernprozess für die Zusammenarbeit ist offensichtlich noch nicht abgeschlossen. Nach Meinung der EFK soll ein letzter Workshop die Möglichkeit bieten, die Modalitäten der Zusammenarbeit gemeinsam zu optimieren. Die Parteien sollten aktiv konkrete Vorschläge erarbeiten.

### **Sachgerechtes Risikomanagement, aber nur begrenzt wirksame Kompensationsmassnahmen**

Die Prozesse und die Organisation des Projektrisikomanagements sind insgesamt zweckmässig. Ein externer Spezialist unter der Leitung des Auftraggebers ist dafür verantwortlich. Risiken und Kompensationsmassnahmen werden regelmässig erkannt und überwacht.

Zwei der sieben wichtigsten Projektrisiken, die im Monitoring-Bericht vom April 2018 identifiziert wurden, sind eingetreten. Der Produktionsstart musste tatsächlich verschoben und die Anzahl der Lieferzyklen («Iterationen») erhöht werden. Die Kompensationsmassnahmen konnten somit nicht verhindern, dass die Risiken eintraten. Einige dieser Massnahmen sind mitunter zu wenig konkret formuliert. Ihre Umsetzung wurde teilweise unterschätzt.

Notfallpläne und ein Eskalationsprozess auf Stufe Auftraggeber wurden aktiviert. Die EFK hält diese Massnahmen für gerechtfertigt, denn sie erachtet eine weitere Verschlechterung der Risikosituation für denkbar. Angesichts der angespannten Situation mit dem Lieferanten muss die BK alle Szenarien in Betracht ziehen und sich entsprechend vorbereiten. Aktives Risikomanagement ist heute wichtiger denn je.

### **Die Projektgrundlagen sind angemessen definiert**

Die EFK hält den Prozess zur Abklärung und Validierung der Bedürfnisse für adäquat und ist der Ansicht, dass die wichtigsten Interessengruppen angemessen einbezogen wurden. Da der Fokus des Projekts auf den obligatorischen Anforderungen («Must haves») liegt, betont die EFK, dass das Projekt die Erwartungen der Nutzer weiterhin aktiv steuern muss.

Bei der Suche nach einer Lösung wurden die wirtschaftlichen Aspekte angemessen berücksichtigt. Es wurden Kostenschätzungen erstellt sowie die quantitativen und qualitativen Komponenten des Projektnutzens beurteilt und während der gesamten Projektdauer regelmässig aktualisiert. Die verschiedenen Einschätzungen und Machbarkeitsnachweise halfen dabei, die Bedeutung der finanziellen Herausforderungen zu erfassen und die Risiken zu vermindern.

Die EFK hält die Definitionen, die die Informationssicherheit, den Schutz personenbezogener Daten und die Anwendungskontrolle regeln, derzeit für ausreichend. Diese Elemente sind in Vorbereitung und müssen vor Produktionsbeginn sorgfältig getestet werden.

**Originaltext auf Französisch**