

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Schengen/Dublin Weiterentwicklung

Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Das Wesentliche in Kürze

Mit den Abkommen von Schengen regeln die europäischen Staaten seit 1985 ihre Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Polizei, Grenze und Visa. Die Dubliner Regelungen legen ergänzend die Zuständigkeitskriterien für Asylgesuche fest. Sie sollen den Reiseverkehr innerhalb des Schengener Raumes mit seinen rund 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ohne Binnengrenzen ermöglichen.

Die Europäische Union (EU) passt den Besitzstand zu Schengen/Dublin (S/D) laufend an die neuen Gegebenheiten an. Für die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda werden neue Rechtsgrundlagen erlassen und bestehende angepasst. Davon betroffen sind auch die Informationssysteme der EU und der S/D-Staaten. Im Informatikbereich werden im Zeitraum 2019 bis 2025 neue Informationssysteme aufgebaut und bestehende Systeme modernisiert. Die Schweiz ist seit 2008 Teil des S/D-Raums und hat sich damit verpflichtet, die Anpassungen auf nationaler Ebene umzusetzen.

Mit dem IKT-Schlüsselprojekt bzw. Programm «Schengen/Dublin Weiterentwicklung» (PSW) setzt das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD) diese Anpassungen um. Die Kosten belaufen sich für die insgesamt sieben PSW-Projekte auf 121,7 Millionen Franken, wovon 98,7 Millionen für Dritteleistungen vorgesehen sind. Je nach Verwaltungseinheit befinden sich die Projekte in den Phasen Initialisierung bzw. Realisierung. Bis zum 31. Dezember 2020 wurden rund 6,6 Millionen Franken ausgegeben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das PSW das erste Mal.

Das PSW ist grundsätzlich gut aufgestellt und es konnte die Ergebnisse bis zum Prüfungszeitpunkt planmässig erstellen. Das Programm ist einem erhöhten Risiko ausgesetzt, in den Projekten wie auch in der späteren Nutzung nicht rechtzeitig über das benötigte Personal zu verfügen. Komplexe Abhängigkeiten zwischen den nationalen Projekten und denjenigen der EU machen die Steuerung anspruchsvoll. Die Steuerungsinstrumente sind deshalb noch griffiger zu gestalten.

Ressourcen sind und bleiben das grosse Risiko

Das Risikomanagement im PSW ist grundsätzlich sinnvoll aufgesetzt, die Risikobeurteilung deckt sich dabei mit den Feststellungen der EFK. Die Projekte dokumentieren jedoch die erkannten Risiken nicht vollständig im führenden Cockpit IKT und definieren teilweise keine mitigierenden Massnahmen. Das GS-EJPD sollte daher die Umsetzung der Programmvorgaben enger überwachen. Die Status des Programms sind plausibel.

Die grosse Herausforderung bleibt die Verfügbarkeit der Projektressourcen seitens Informatik Service Center (ISC) des EJPD. Aufgrund von Terminverzögerungen, sei es in der EU oder in der Schweiz, könnten diese nicht planmässig zur Verfügung stehen. Das GS-EJPD hat Massnahmen für eine agilere Planung mit den beteiligten Ämtern umgesetzt. Das Risiko

von nicht zeitgerecht verfügbaren Ressourcen wird sich wirtschaftlich aber nicht vollständig vermeiden lassen. Um dieses Risiko bestmöglich zu reduzieren, ist ein gemeinsames Verständnis der agilen Planungsansätze sowie der notwendigen Rollen notwendig. Die agilen Ansätze kommen auch in der Weiterentwicklung zur Anwendung. Dafür soll das GS-EJPD im Programm eine gemeinsame IT-Betriebskonzeption entwickeln, die auch andere Ämter des EJPD nutzen können.

Die Verantwortung für eine termingerechte Zielerreichung kann das Programm nicht delegieren

Operativ setzen das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) die Vorhaben um. Das ISC-EJPD unterstützt die Ämter in technischen Belangen und stellt den künftigen Systembetrieb sicher. Ebenfalls sind das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, die Eidgenössische Zollverwaltung sowie die Kantonspolizei Zürich mit eigenen Umsetzungsprojekten involviert. Das Programm auf Stufe GS-EJPD sieht sich in einer koordinierenden Rolle und erstellt das konsolidierte Reporting.

Um die Go-Live-Meilensteine der EU zu erreichen, müssen verschiedenste technische, organisatorische und rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Das erfordert eine enge Koordination, u. a. was die Nutzung der Systeme und die Fachorganisationen anbelangt (bspw. neue Rechtsgrundlagen schaffen, fachlichen IT-Betrieb im SEM und fedpol neu ausrichten). All diese Abhängigkeiten sind zwar bekannt, werden aber nicht konsequent über einen «kritischen Pfad» transparent aufgezeigt.

Zum Prüfungszeitpunkt war das Programm nach Einschätzung aller Beteiligten auf Kurs, jedoch ohne weitere Planungsreserven. Mangels geeigneter Meilensteine ist eine objektive Beurteilung des Programmfortschritts für einen Ausstehenden schwierig. Das GS-EJPD sollte dafür die verschiedenen Abhängigkeiten über einen kritischen Pfad ausweisen und diese enger überwachen.

Den steigenden Betriebskosten muss das GS-EJPD aktiv entgegenwirken

Seit 2007 haben sich die Fachanwendungen mit S/D beim ISC-EJPD verdoppelt und mit PSW wird diese Anzahl weiter steigen. Gleichzeitig basieren mehrere S/D-Anwendungen auf alten Architekturversionen des ISC. Die Migration dieser Anwendungen plant das EJPD in den kommenden Jahren, bis dahin erhöht sich aber der Betriebsaufwand zusätzlich. Trotz eingeleiteter Massnahmen sieht vor allem das ISC-EJPD seine Kapazitätsgrenzen mittelfristig als erreicht. Die S/D-Anwendungslandschaft lässt sich mit architektonischen Massnahmen wie auch durch konsolidierte Geschäftsprozesse vereinfachen. Das Potenzial für die Prozesskonsolidierung ergibt sich durch die verbesserte Interoperabilität der Systeme und die vermehrt ämterübergreifende Zusammenarbeit. Dabei sehen die Ämter verschiedene Möglichkeiten, den Nutzen der S/D-Systeme zu steigern.

Die neuen Synergien in der Zusammenarbeit müssen in der Optimierung der IT-Anwendungslandschaft einfließen. Die Verbesserung der Zusammenarbeit und der technischen Systeme ist Teil des Unternehmensarchitekturmanagements (UAM), welches das GS-EJPD als strategisches Steuerungsinstrument aufbaut. Das GS-EJPD sollte mit dem UAM möglichst schnell einen effektiven Nutzen für die Projekte und auch das ISC-EJPD generieren. Damit werden die mittelfristigen Risiken im Hinblick auf einen nachhaltigen Betrieb reduziert und die Zusammenarbeit optimiert.