

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem mit Schwerpunkt Digitale Transformation Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ist das führende Personenregister für sämtliche in der Schweiz lebenden bzw. sich aufhaltenden ausländische Staatsangehörige. Mit seinen mehr als zehn Millionen Datensätzen ist es ein Hauptarbeitsinstrument des Staatssekretariats für Migration (SEM). Bis 2027 soll ein Nachfolgesystem realisiert werden. Ziel ist die technologische Gesamterneuerung sowie eine Optimierung und Fokussierung der Geschäftsprozesse. Zu diesem Zweck wurde 2021 das Programm «Erneuerung ZEMIS» (ERZ) gestartet. Das Gesamtbudget beträgt 80 Millionen Franken. Das Programm befand sich zum Prüfungszeitpunkt in der Durchführungsphase, die Projekte waren mehrheitlich in der Initialisierungsphase. Trotz der angespannten Migrationslage hält das SEM an den gesetzten Programmzielen fest. Die angestrebten Effizienzoptimierungen sollen zur Entspannung der Ressourcensituation führen und dazu beitragen, dass künftig Krisen besser bewältigt werden können.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte das DTI-Schlüsselprojekt «Erneuerung ZEMIS» zum ersten Mal. Sie anerkennt, dass das Programm eine komplexe Zielsetzung verfolgt und vor bedeutenden Herausforderungen steht, doch die Programmplanung ist unter den Gegebenheiten zum Revisionszeitpunkt nicht realistisch und die Chancen der Digitalen Transformation werden zu wenig ausgeschöpft. Zudem ist eine einstimmige Unterstützung der Programmvision sowie -strategie zwischen Fach- und IT-Bereich nicht erkennbar und beim Programmaufbau fehlen noch zentrale Grundlagen.

Eine neue Programmplanung ist notwendig, die Programm-Governance muss verstärkt und eine Übereinstimmung zur Programmvision und -strategie sichergestellt werden

Zu Steuerungszwecken erhält die Programmauftraggeberin zwar Monatsberichte sowie einen Masterplan. Ein detaillierter Programmplan mit Abhängigkeiten und einem kritischen Pfad fehlt allerdings. In Anbetracht der kritischen Ressourcensituation erachtet die EFK den Masterplan als nicht realistisch.

Im Sinne einer unabhängigen Einschätzung der Risikolage muss gewährleistet werden, dass der externe Qualitäts- und Risikomanager des Programms ausschliesslich der Auftraggeberin gegenüber weisungsgebunden ist. Juristen und Personalverantwortliche sind, obwohl erfolgskritisch, unzureichend in das Programm einbezogen.

Trotz der formell erfolgten Programmfreigabe ist eine Übereinstimmung zwischen Fach- und IT-Bereich zur Programmvision und -strategie nicht erkennbar. Dies stellt ein Risiko für den Programmerfolg dar.

Die Unternehmensarchitektur ist vorhanden, die neue Datenarchitektur soll erst ab 2024 erarbeitet werden

Die Unternehmensarchitektur gilt als zentrales Instrument für die Steuerung der Digitalen Transformation im SEM. Als erste wichtige Aufgabe konnte die Architektur-Governance etabliert werden. Eine Abstimmung mit übergeordneten Architekturen ist durch vorhandene Vorgaben und Richtlinien sowie die gegenseitige Teilnahme in Architektur-Boards auf Departements- sowie Amtsstufe geplant.

Bei den ersten Architekturarbeiten des Programms wurde jedoch das vom Bund vorgeschriebene Modellierungstool nicht durchgehend verwendet. Die EFK empfiehlt daher, auf die konsequente Einhaltung von Vorgaben und Richtlinien für die Architekturarbeiten zu achten. Somit kann eine durchgehende Steuerung der Digitalen Transformation SEM gewährleistet und eine verlässliche Grundlage für das spätere Changemanagement sichergestellt werden.

Die neue Datenarchitektur ZEMIS soll erst nach Definition der Soll-Prozesse angegangen werden. Die EFK empfiehlt jedoch, mit der Erarbeitung einer neuen Datenarchitektur ZEMIS nicht zuzuwarten und zudem die Datenmigration einzuplanen. Darüber hinaus empfiehlt die EFK einen Einsatz von Standardkomponenten (sogenannte *Commercial Off-the Shelf*) für die Zielarchitektur ERZ umfassend zu evaluieren.

Chancen der Digitalisierung werden nur wenig ausgeschöpft

In dem von Bund und Kanton gemeinsam entworfenen Organisationsmodell ist die Einbindung der föderalen Ebenen in das Vorhaben dargelegt. Es bildet eine wichtige Grundlage für das Stakeholdermanagement. Dabei werden ausschliesslich bestehende Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen berücksichtigt.

Mit der angestrebten Verbesserung der Datenqualität SEM sollen im Sinne der Digitalen Transformation neue Wege zur Prozessoptimierung ermöglicht werden, etwa durch Prozessautomation sowie den Einsatz von künstlicher Intelligenz. Zum Prüfungszeitpunkt beschränkte sich der Wirkungskreis des Vorhabens Daten-Governance SEM jedoch nur auf SEM interne Stellen.

In den Projekten sind die Arbeiten nicht so weit fortgeschritten, als dass eine verlässliche Beurteilung zur Ausschöpfung von Effizienzen möglich wäre. In der Botschaft zu einem Verpflichtungskredit für die Erneuerung ZEMIS sind einzelne Key-Performance-Indikatoren¹ zur Beurteilung des Nutzens beschrieben. Konkrete Vorstellungen, wie diese zur Unterstützung der Steuerungsaufgabe aber angewendet werden sollen, sind noch keine vorhanden. Grundlagen für eine einheitliche Kosten-Nutzen-Beurteilung der Soll-Prozesse sind zu erarbeiten.

Die Halbjahresberichterstattung muss die Entwicklungen sowie die Prognose präziser ausweisen

Bei der Halbjahresberichterstattung per 30. Juni 2022 handelt es sich um den zweiten Statusbericht des Programms. Die darin enthaltenden Angaben sind weitgehend nachvollziehbar. Was die Angaben der Programmplanung und des Fortschritts anbelangt, empfiehlt die EFK die Planversion sowie allfällige Auswirkungen einer Planänderung auf die Rahmenbedingungen stets auszuweisen und nach Bedarf kurz zu erläutern.

¹ Schlüsselkennzahlen, mit denen die Leistung von Aktivitäten gemessen werden.