

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



Prüfung der Weiterentwicklung des IT-Systems Navision

Schweizerische Exportrisikoversicherung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	917.22445
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

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.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Zielgerichtete Erneuerung der Kernanwendung	17
3 Die Voraussetzungen für die Realisierung	18
3.1 Die Organisation ist für eine Realisierung noch nicht richtig aufgestellt	18
3.2 Zentrale konzeptionelle Grundlagen fehlen.....	19
4 Umsetzungsplanung des Software-Upgrades	21
4.1 Die Führungsinstrumente sind etabliert.....	21
4.2 Eine inhaltliche Steuerung des Fortschrittes fehlt noch.....	21
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
Anhang 2: Abkürzungen	25
Anhang 3: Glossar	26

Prüfung der Weiterentwicklung des IT-Systems Navision Schweizerische Exportrisikoversicherung

Das Wesentliche in Kürze

Mit einem Software-Upgrade löst die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) nach rund 17 Jahren ihre fachspezifisch stark angepasste Kernanwendung NAVISION ab. Aufgrund fehlender Herstellerunterstützung ist deren Wartbarkeit nicht mehr sichergestellt. Mit dieser Anwendung wickelt die SERV ihre Versicherungsgeschäfte ab, 2021 mit einem Engagement von über 7 Milliarden Franken. Der Software-Upgrade ist Bestandteil des Programms Phönix. Für dessen Umsetzung sind Kosten von 11,5 Millionen Franken geplant, wovon 8,8 Millionen für Drittleistungen entfallen. Bis Juli 2022 hat die SERV 1,2 Millionen Franken für externe Leistungen ausgegeben.

Zwei andere Lösungsansätze für die Ablösung von NAVISION musste die SERV abbrechen. Der Erste führte zu einer unübersichtlichen und kostspieligen Anwendungslandschaft. Der Zweite zu terminlich und qualitativ unbefriedigenden Ergebnissen mit drohenden Mehrkosten. Mit Phönix hat die SERV nun die Produktverantwortung für die neue Anwendung wieder übernommen. Gestützt auf den Upgrade-Pfad von Microsoft (MS), will sie ihre Lösung auf die Microsoft Dynamics 365 Business Central (MS BC) Version 2019 überführen und so die Basis für die zukünftige Wartung und Weiterentwicklung schaffen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüfte das Projekt bereits einmal¹. In dieser zweiten Prüfung stehen die Risiken für die Zielerreichung im Fokus, nachdem die SERV ihr Vorgehen angepasst hat. Nach einem erfolgreichen Zwischenschritt hat die SERV im Programm Phönix noch wesentliche Risiken bezüglich ihrer Ressourcen und der IT-Sicherheit. Daraus können primär Verzögerungen und folglich auch Mehrkosten entstehen. Den Terminplan bestimmt die SERV weitgehend selbst, sodass sich die Risiken hauptsächlich auf die Stabilität und die Sicherheit der Lösung auswirken.

Der eingeschlagene Weg ist zielführend, jedoch fehlen noch wichtige Grundlagen

Das Programm will die SERV zusammen mit externen Dienstleistern in einem Hauptprojekt nach agilen Methoden schrittweise umsetzen. Zwei Vorprojekte haben dafür wichtige Voraussetzungen geschaffen. Einerseits ein technisch notwendiges Zwischen-Upgrade auf die MS BC Version 2014. Andererseits wurden die externen Dienstleistungen in zwei offenen Beschaffungsverfahren ausgeschrieben. Dabei wurde je ein Zuschlag für die Technologien MS BC und JAVA vergeben.

Wichtige Grundlagen wurden jedoch in den Vorprojekten noch nicht erarbeitet. Zentrale Rollen und Prozesse hat die SERV noch nicht definiert. Dies betrifft beispielsweise die agile Umsetzung oder den Informations- und Datenschutz. Die SERV muss deshalb ihr Geschäftsorganisationskonzept mit Fokus auf das IT-Service-Management überarbeiten. Angesichts

¹ Der Bericht zur «Prüfung der Ablösung des IT-Systems Navision» (PA 20414) ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

der knappen Ressourcen ist im Konzept auch die längerfristige Zusammenarbeit mit externen Partnern zu regeln (Sourcing-Strategie). Die Schutzbedarfsanforderungen und das Informations- und Datenschutzkonzept liegen ebenfalls nicht vor. Mit der Bearbeitung von bis zu VERTRAULICH klassifizierten Informationen können die Sicherheitsanforderungen die neue Lösung massgeblich beeinflussen. Die SERV hat diese Mängel erkannt, die Ergebnisse werden aber für die aktuelle Planung zu spät vorliegen. Damit zeichnen sich Mehrkosten aufgrund von sicherheitstechnischen Nachbesserungen und zusätzliche Verzögerungen gegenüber der aktuellen Planung ab.

Die Umsetzungsplanung ist nicht belastbar und die Steuerungsinstrumente sind zu ergänzen

Die SERV hat das Programm Phönix zweckmässig aufgebaut. Die Prozesse zur Steuerung und Führung des Vorhabens sind definiert und etabliert. Die Fach- und IT-Bereiche der SERV zeigen ein hohes Engagement bei der Umsetzung. Auch die Qualitäts- und Risikomanagementprozesse werden aktiv gelebt. Trotzdem wurden wesentliche Risiken aus den fehlenden Grundlagen erst mit der Einführung des unabhängigen Qualitäts- und Risikomanagers erkannt. Meilensteine mit den notwendigen Voraussetzungen für einen Betrieb in den neuen Betriebsstrukturen wurden weder auf der Steuerungsebene definiert noch in der Planung («kritischer Pfad») berücksichtigt. Diese Planung des kritischen Pfades muss die SERV als Steuerungsinstrument zusammen mit der Umsetzungsplanung dringend erarbeiten.

Audit de la poursuite du développement du système informatique Navision

Assurance suisse contre les risques à l'exportation

L'essentiel en bref

Après environ 17 ans, l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) remplace sa principale application hautement spécialisée NAVISION en mettant à jour son logiciel. Faute de soutien du fabricant, la maintenance de l'application n'est plus garantie. Cette application permet à la SERV d'effectuer ses opérations d'assurance, avec un engagement de plus de 7 milliards de francs en 2021. La mise à jour du logiciel fait partie du programme Phönix. Pour sa mise en œuvre, des coûts de 11,5 millions de francs sont prévus, dont 8,8 pour des prestations de tiers. Jusqu'en juillet 2022, la SERV a dépensé 1,2 million de francs pour des prestations externes.

La SERV a dû abandonner deux autres solutions envisagées pour le remplacement de NAVISION. La première a conduit à un paysage d'applications confus et coûteux. La seconde à des résultats insatisfaisants en matière de délais et de qualité, avec le risque de coûts supplémentaires. Avec Phönix, la SERV a repris la gestion du produit pour la nouvelle application. En s'appuyant sur le chemin de mise à niveau de Microsoft, elle veut faire passer sa solution à la version 2019 de Microsoft Dynamics 365 Business Central (MS BC) et jeter ainsi les bases de la maintenance et du développement futurs.

Le Contrôle fédéral des finances a déjà examiné le projet une fois¹. Ce deuxième audit met l'accent sur les risques pour la réalisation des objectifs, après que la SERV a adapté son approche. Après une étape intermédiaire réussie, le programme Phönix comporte encore des risques importants pour la SERV en ce qui concerne ses ressources et la sécurité informatique. Il peut en résulter avant tout des retards et, par conséquent, des coûts supplémentaires. La SERV détermine elle-même en grande partie le calendrier, de sorte que les risques se répercutent principalement sur la stabilité et la sécurité de la solution.

La voie choisie est efficace, mais il manque encore des bases importantes

Dans le cadre d'un projet principal fondé sur des méthodes agiles, la SERV souhaite mettre en œuvre le programme par étapes en collaboration avec des prestataires de services externes. Deux projets préalables ont créé des conditions importantes à cet effet. Ce sont, d'une part, une mise à niveau intermédiaire techniquement nécessaire vers la version 2014 de MS BC et, d'autre part, les services externes ont fait l'objet de deux procédures d'adjudication ouvertes. Une adjudication a été attribuée pour les technologies MS BC et JAVA.

Toutefois, des bases importantes n'ont pas encore été élaborées dans les projets préalables. La SERV n'a pas encore défini de rôles et de processus centraux. Cela concerne par exemple la mise en œuvre agile ou la sécurité informatique et la protection des données. La SERV doit donc revoir son concept d'organisation d'entreprise en se concentrant sur la gestion des services informatiques. Compte tenu des ressources limitées, la collaboration à

¹ Le rapport d'audit sur le remplacement du système informatique Navision (PA 20414) est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

long terme avec des partenaires externes (stratégie en matière d'acquisition) doit aussi être réglée dans le concept. Les exigences en matière de protection et le concept relatif à la sécurité informatique et à la protection des données ne sont pas non plus disponibles. Avec le traitement d'informations jusqu'à l'échelon de classification CONFIDENTEL, les exigences de sécurité peuvent avoir une influence déterminante sur la nouvelle solution. La SERV a identifié ces lacunes, mais les résultats seront disponibles trop tard pour la planification actuelle. Ainsi, des surcoûts dus à des améliorations techniques de sécurité et des retards supplémentaires par rapport à la planification actuelle se profilent à l'horizon.

La planification de la mise en œuvre n'est pas fiable et les instruments de pilotage doivent être complétés

La SERV a élaboré le programme Phönix de manière appropriée. Les processus de pilotage et de gestion du projet sont définis et établis. Les domaines spécialisés et informatiques de la SERV font preuve d'un grand engagement dans la mise en œuvre. Les processus de qualité et de gestion des risques sont également appliqués activement. Malgré cela, des risques importants liés à l'absence de bases n'ont été identifiés qu'avec la mise en place du gestionnaire de la qualité et des risques indépendant. Les jalons nécessaires au fonctionnement dans les nouvelles structures d'exploitation n'ont pas été définis au niveau du pilotage ni pris en compte dans la planification (« chemin critique »). Cette planification du chemin critique doit être élaborée d'urgence par la SERV en tant qu'instrument de pilotage, en même temps que la planification de la mise en œuvre.

Texte original en allemand

Verifica dello sviluppo del sistema informatico Navision

Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni

L'essenziale in breve

Dopo circa 17 anni, l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) sostituisce NAVISION, un'applicazione altamente specifica, effettuando un aggiornamento del proprio software. A causa della mancanza di supporto tecnico da parte del produttore, non è stato più possibile garantire la manutenibilità di NAVISION. L'ASRE si avvale di questa applicazione per svolgere la propria attività assicurativa, che nel 2021 ha registrato un impegno superiore ai 7 miliardi di franchi. L'aggiornamento del software è parte integrante del programma Phönix, per la cui attuazione sono previsti costi pari a 11,5 milioni di franchi, di cui 8,8 milioni per prestazioni di terzi. Fino a luglio 2022 l'ASRE ha speso 1,2 milioni di franchi per prestazioni esterne.

L'ASRE ha dovuto interrompere due altri progetti volti a sostituire NAVISION. Il primo comportava un ambiente applicativo poco chiaro e costoso. Il secondo produceva risultati insoddisfacenti in termini di scadenze e di qualità, con il rischio di costi supplementari. Phönix consente all'ASRE di riassumere la responsabilità del prodotto per la nuova applicazione. Sulla base del percorso di aggiornamento di Microsoft (MS), l'ASRE intende trasporre la soluzione sulla versione 2019 di Microsoft Dynamics 365 Business Central (MS BC) e in tal modo creare le fondamenta per la manutenzione e l'ulteriore sviluppo futuri.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha già esaminato il progetto¹. Questa seconda verifica è incentrata sui rischi relativi al raggiungimento degli obiettivi constatati in seguito a un adeguamento da parte dell'ASRE delle procedure adottate. Dopo una fase intermedia positiva, nel programma Phönix l'ASRE ha ancora individuato rischi essenziali relativi alle sue risorse e alla sicurezza informatica che potrebbero generare in primo luogo dei ritardi ma anche costi supplementari. L'ASRE stabilisce autonomamente la maggior parte della pianificazione quindi i rischi riguardano principalmente la stabilità e la sicurezza della soluzione.

La direzione intrapresa è corretta, ma mancano ancora delle basi importanti

L'ASRE intende attuare gradualmente il programma insieme a fornitori di prestazioni esterni, nel quadro di un progetto principale e in base a metodi agili. Due progetti preliminari hanno creato le condizioni necessarie. Da un lato un aggiornamento secondario alla versione 2014 di MS BC, necessario dal punto di vista tecnico. Dall'altro, le prestazioni di servizi esterne sono state oggetto di due procedure di pubblico concorso. Per ciascuna delle tecnologie MS BC e JAVA è stata assegnata un'aggiudicazione.

Tuttavia, nei progetti preliminari non sono ancora state elaborate delle basi importanti. L'ASRE non ha ancora definito i ruoli e i processi centrali. Ciò riguarda, ad esempio, l'attuazione agile o la protezione delle informazioni e dei dati. Pertanto l'ASRE deve rielaborare il

¹ Il rapporto relativo alla «Verifica della sostituzione del sistema informatico Navision» (PA 20414) è disponibile sul sito del CDF (www.cdf.admin.ch).

proprio piano di organizzazione operativa concentrandosi sulla gestione dei servizi IT. Alla luce delle risorse limitate, nel piano deve essere disciplinata anche la collaborazione a lungo termine con partner esterni (strategia di approvvigionamento). Non sono nemmeno specificati i requisiti riguardanti il bisogno di protezione e il piano per la sicurezza dell'informazione e la protezione dei dati. Con l'elaborazione di informazioni con livello di classificazione fino a CONFIDENZIALE, i requisiti di sicurezza possono influenzare in maniera determinante la nuova soluzione. L'ASRE ha individuato queste lacune, ma per la pianificazione attuale i risultati non saranno disponibili in tempo. Ciò significa che si prospettano costi e ritardi supplementari rispetto alla pianificazione attuale dovuti a miglioramenti in termini di sicurezza tecnica.

Il piano di attuazione non è affidabile e occorre integrare gli strumenti di gestione

L'ASRE ha realizzato il programma Phönix in maniera adeguata allo scopo. I processi per la gestione e la direzione del progetto sono definiti e stabiliti. I settori specializzati e i settori IT dell'ASRE stanno dimostrando un grande impegno nell'attuazione. Anche i processi qualitativi e di gestione dei rischi sono promossi attivamente. Ciononostante, soltanto l'introduzione di un gestore della qualità e dei rischi indipendente ha permesso di individuare alcuni rischi essenziali dovuti alle basi mancanti. Le tappe principali con le condizioni necessarie per un esercizio nelle nuove strutture non sono state definite a livello di gestione, né ne è stato tenuto conto nella pianificazione («percorso critico»). Oltre al piano di attuazione, l'ASRE deve elaborare d'urgenza questa pianificazione del percorso critico quale strumento di gestione.

Testo originale in tedesco

Audit of the further development of the Navision IT system

Swiss Export Risk Insurance

Key facts

After around 17 years, Swiss Export Risk Insurance (SERV) is replacing its highly customised core application NAVISION with a software upgrade. Due to a lack of manufacturer support, its maintenance is no longer guaranteed. SERV uses this application to process its insurance transactions, with an exposure of over CHF 7 billion in 2021. The software upgrade is part of the Phoenix programme and costs of CHF 11.5 million are planned for its implementation, of which CHF 8.8 million are for third-party services. By July 2022, SERV had spent CHF 1.2 million on external services.

SERV had to abandon two other solutions for replacing NAVISION. The first led to a confusing and costly application landscape, the second led to unsatisfactory results in terms of timing and quality, with the threat of additional costs. With Phoenix, SERV has now taken over product responsibility for the new application again. Based on the upgrade path from Microsoft (MS), it wants to transfer its solution to Microsoft Dynamics 365 Business Central (MS BC) version 2019 and thus create the basis for future maintenance and further development.

The Swiss Federal Audit Office had already previously audited the project on one occasion¹. In this second audit, the focus was on the risks facing the achievement of the objectives, after SERV adjusted its approach. After a successful interim measure, SERV still has significant risks in the Phoenix programme with regard to its resources and IT security. This can primarily result in delays, and consequently additional costs. SERV largely determines the schedule itself, which means that the risks mainly affect the stability and security of the solution.

The approach taken is effective, but important principles are still lacking

SERV wants to implement the programme step by step, together with external service providers, in a main project using agile methods. Two preliminary projects created important prerequisites for this: firstly, a technically necessary interim upgrade to the MS BC version 2014 and, secondly, the external services were put out to tender in two open procurement procedures. A contract was awarded for each of the technologies MS BC and JAVA.

However, important basic principles have not yet been developed in the preliminary projects. SERV has not yet defined central roles and processes, e.g. in terms of agile implementation and information and data protection. SERV must therefore revise its business organisation concept with a focus on IT service management. In view of the limited resources, the concept must also regulate longer-term collaboration with external partners (sourcing strategy). The protection requirements and the information and data protection concept are also lacking. The processing of information classified up to CONFIDENTIAL can

¹ The report on the "Audit of the replacement of the Navision IT system" (audit mandate 20414) is available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

have a significant impact on the security requirements of the new solution. SERV has recognised these deficiencies, but the results will be available too late to be accommodated in the current schedule. This means that additional costs are looming due to security-related improvements along with additional delays compared to the current plan.

The implementation schedule is not reliable and the steering tools need to be supplemented

SERV structured the Phoenix programme appropriately and the processes for steering and managing the project are defined and established. SERV's technical and IT units demonstrate a high level of commitment to implementation. The quality and risk management processes are also actively followed, although significant risks due to the lack of principles were only recognised when the independent quality and risk manager was appointed. Milestones with the necessary prerequisites for operation in the new operational structures were neither defined at the steering level nor considered in the schedule ("critical path"). SERV urgently needs to develop this critical path planning as a steering instrument together with the implementation schedule.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Schweizerischen Exportrisikoversicherung

Die SERV dankt der EFK für ihre sachgerechte Prüfung und den konstruktiven Bericht. Die EFK formuliert zwei Empfehlungen, welche die SERV beide annimmt.

Die EFK hat die Weiterentwicklung des IT-Systems Navision bei der SERV zwischen Juni und August 2022 geprüft. Zu diesem Zeitpunkt standen die beiden Vorprojekte «Basis schaffen» und «Voraussetzungen schaffen» kurz vor dem Abschluss und das Hauptprojekt, nämlich die effektive Weiterentwicklung der Applikation Navision bzw. MS-BC, war noch nicht gestartet. Im Vorprojekt «Basis schaffen» hat die SERV einen technischen Upgrade von Navision auf MS-BC (Version 14) erfolgreich vorgenommen; im Vorprojekt «Voraussetzungen schaffen» hat die SERV im Zug einer öffentlichen Ausschreibung externe Provider für MS-BC (sowie für JAVA) beschafft. In dieser Zeit hat die SERV sowohl ihre fachlichen und organisatorischen Konzeptarbeiten weiter vorangetrieben, als auch Projektorganisation bzw. Projektmanagement durch einen externen Qualitäts- und Risikomanager verstärkt.

Die EFK stellt in ihrem Bericht zu Recht fest, dass die konzeptionellen Grundlagen noch nicht alle final vorliegen. Es ist die Absicht der SERV das Hauptprojekt gemäss Hermes 2022 in einem agilen Vorgehen umzusetzen und die projektübergreifenden konzeptionellen Grundlagen zusammen mit den externen Providern zu erstellen. Das IT-Betriebskonzept und das Geschäftsorganisationskonzept wurden folglich bis Ende September 2022 erstellt und das ISDS-Konzept soll bis Anfang 2023 final vorliegen. Die mit dem agilen Vorgehen verbundenen Verantwortlichkeiten, Rollen und Prozesse hat die SERV mittlerweile definiert und dokumentiert. Sie wird im Laufe der zukünftigen Realisierungseinheiten diese einüben und in ihrer Stammorganisation verankern.

Die Erstellung des ISDS-Konzepts zum Zeitpunkt der ersten Realisierungseinheit mag zunächst ungewöhnlich erscheinen. Die SERV hält die im Bericht angesprochenen Risiken in Bezug auf Zeit und Kosten jedoch für tragbar, da sie auf Grundlagenarbeiten aus vergangenen IT-Projekten (insb. das nicht mehr weiterverfolgte Projekt «Ablösung Navision») und Erkenntnissen aus laufenden Compliance-Projekten (insb. Data-Governance-Projekt) zurückgreifen kann. In diesem Sinne steht die systematische Dokumentation von Informationsschutz- und Datensicherheitsthemen im Vordergrund und weniger eine inhaltliche Analyse der Informations- und Datensicherheitsrisiken.

Die SERV kann die Empfehlung der EFK, ihre Steuerungsinstrumente mit inhaltlichen Meilensteinen zu ergänzen und daraus einen «Kritischen Pfad» abzuleiten, durchaus nachvollziehen. Sicherlich lässt sich damit die Belastbarkeit eines Projektplans in Bezug auf Termin, Kosten und Inhalt verbessern. Da im vorliegenden Projekt aber nicht die Ablösung oder Neueinführung einer IT-Applikation im Vordergrund steht, sondern die technische und funktionale Weiterentwicklung von bestehenden IT-Applikationen im agilen Verfahren, kommt diesen Instrumenten eher eine unterstützende als eine steuernde Funktion zu.

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft

Das SECO verdankt den nützlichen Prüfbericht der EFK und die gute Zusammenarbeit. Es unterstützt die Stellungnahme der SERV. Mit dem aktuellen Vorgehen reduziert die SERV gemäss der EFK die Umsetzungs- wie auch die Geschäftsrisiken gegenüber der ursprünglich mit einem französischen Anbieter vorgesehenen Neuentwicklung. Die Risiken, welche für das Hauptprojekt weiterhin bestehen, wurden von der EFK gut aufgezeigt. Sie sind der SERV bewusst und erscheinen tragbar. Das WBF/SECO wird das Projekt im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion über die SERV weiterhin begleiten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) löst im Programm Phönix ihre nicht mehr wartbare Kernanwendung NAVISION mit einem technischen Software-Upgrade ab. Damit müssen auch umfangreiche fachspezifische Erweiterungen angepasst werden. Die geplanten externen Programmkosten schätzt die SERV auf 8,8 Millionen Franken, zusammen mit den internen Aufwänden sind es voraussichtlich rund 11,5 Millionen. Bis zum Prüfungszeitpunkt hat sie 1,2 Millionen Franken für externe Leistungen ausgegeben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Projekt² bereits einmal geprüft.

Das Programm besteht aus den Projekten 1a und 1b (Vorprojekte) sowie dem Projekt 2 (Hauptprojekt).

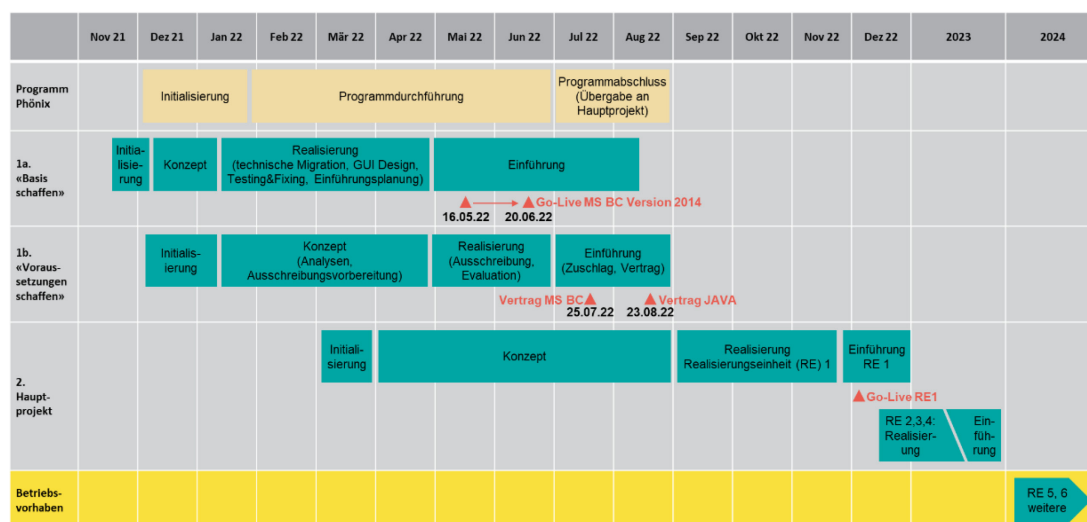


Abbildung 1: Phasenplanung des Programms Phönix und seiner Projekte (vereinfachte Darstellung EFK)

Die Programm- und Projektstrukturen sind gemäss HERMES aufgebaut. Die Vorprojekte stehen kurz vor dem Abschluss und das Hauptprojekt befindet sich in der Phase Konzept. Ab September 2022 soll das Hauptprojekt in die Phase Realisierung starten, gleichzeitig will die SERV die übergeordnete Programmorganisation auflösen. Die Vorprojekte sollen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die anschliessende Anpassung der selbst entwickelten Anwendungsfunktionalitäten im Hauptprojekt schaffen. Die eigentliche Realisierung will die SERV zusammen mit externen Dienstleistern nach agilen Methoden (SAFe) umsetzen. Die bestehende Funktionalität soll so schrittweise auf eine aktuelle Version der Microsoft Dynamics 365 Business Central (MS BC) überführt und künftig auch weiterentwickelt werden können.

Gemäss dem vorgegebenen Migrationspfad von Microsoft (MS) ist ein erstes Upgrade von Navision auf MS BC Version 2014 eine zentrale Voraussetzung. Das Projekt 1a setzte diesen technisch notwendigen Zwischenschritt erfolgreich um, ohne bereits grösseren Anpassun-

² Der Bericht zur «Prüfung der Ablösung des IT-Systems Navision» (PA 20414) ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

gen am bestehenden Programmcode vornehmen zu müssen. Vereinzelt nicht gelöste Fehler mit geringer Relevanz auf Geschäftsfunktionen wurden in Absprache mit den Geschäftsbereichsvertretern dem Hauptprojekt zur Behebung übergeben.

Das Projekt 1b hat als wichtigste Vorleistung zwei externe Dienstleistungsmandate ausgeschrieben. Für die Technologien MS BC und JAVA soll je ein Partner die SERV bei der Softwareaktualisierung, Weiterentwicklung und Wartung unterstützen. Zum Prüfungszeitpunkt stehen diese offenen Beschaffungen kurz vor Abschluss.

Im Hauptprojekt plant die SERV zusammen mit den neuen Dienstleistern bis Ende 2023 vier Realisierungseinheiten (RE) umzusetzen. Zwei weitere Realisierungseinheiten (RE 4, RE 5) sowie künftige Weiterentwicklungen sollen in einem permanenten Betriebsvorhaben folgen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung beurteilt die EFK das Programm und dessen Risiken hinsichtlich der Zielerreichung. Dafür hat sie folgende Fragen festgelegt:

1. Ist das Projekt auf Kurs (Termine, Kosten, Resultate) und können die gesetzten Ziele erreicht werden? (Kapitel 3.1, 3.2, 4.1 und 4.2)
2. Ist das Projektmanagement geeignet, um das Projekt erfolgreich umsetzen zu können und – damit verbunden – verfügt die SERV über die notwendigen fachlichen Kompetenzen? (Kapitel 3.1, 3.2, 4.1 und 4.2)
3. Besteht ein geeignetes Risiko- und Qualitätsmanagement? (Kapitel 4.1)
4. Werden/wurden die neuen Beschaffungsverfahren korrekt und zielführend durchgeführt? (Kapitel 2)
5. Wurden die Lehren aus dem abgebrochenen Ablöseprojekt gezogen? (Kapitel 2)
6. Gibt es fundierte Argumente, warum sich die SERV wieder für eine Eigenentwicklung entschieden hat? (Kapitel 2)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleiter), Stefano Iafigliola und Roger Brodmann vom 27. Juni bis 22. Juli 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Bernhard Hamberger. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach dem mündlichen Feedback vom 22. Juli 2022.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Ergebnisse mit den zentralen Feststellungen wurden den Geprüften am 22. Juli 2022 mündlich präsentiert. Teilgenommen haben: von der SERV der Direktor, der COO, der Leiter Technology & Quality Management und die Programmleiterin; vom SECO der Ressortleiter DSES. Seitens EFK waren der Federführende und der Revisionsleiter vertreten.

Die Schlussbesprechung fand am 15. September 2022 statt. Teilgenommen haben: von der SERV der Direktor, der COO und der Leiter Technology & Quality Management; vom SECO der Stv. Ressortleiter DSES. Seitens EFK waren der Federführende und der Revisionsleiter sowie die Mandatsleiterin vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Geschäftsleitung der SERV obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Zielgerichtete Erneuerung der Kernanwendung

Die Kernanwendung NAVISION mit Eigenentwicklungen für das Exportrisiko-Versicherungsgeschäft der SERV steht seit rund 17 Jahren im Einsatz. Seit 2015 hat sie keine Herstellerunterstützung mehr für ihre Kernanwendung. Um diese abzulösen, hat die SERV bereits zwei Lösungsansätze versucht. Zuerst wollte sie die bestehende Anwendung NAVISION, mit einem service-orientierten Architekturansatz, aufgeteilt auf verschiedene Anwendungen neu entwickeln. Daraus ist eine Landschaft mit rund 23 Anwendungen entstanden, gleichwohl konnte NAVISION damit nicht abgelöst werden. Diese Anwendungslandschaft war für die SERV schlussendlich betrieblich und kostenmässig nicht mehr beherrschbar.

Als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen führte die SERV zusammen mit einem Beratungsunternehmen eine Marktanalyse durch. Es zeigte sich, dass es für den ECA-Markt (ECA steht für Export Credit Agency) keine Standardanwendung gab. Die SERV entschied sich in der Folge, zusammen mit einem externen Partner, eine ECA-Standardanwendung aufzubauen. Damit sollte ebenfalls die Produktverantwortung an diesen Partner übergehen, um so die SERV-Ressourcen auf das Versicherungskerngeschäft fokussieren zu können. Diesen Versuch hat die SERV nach Termin- und Qualitätsproblemen und drohender Kostenüberschreitung abgebrochen.

Als Konsequenz hat die SERV die Produktverantwortung nun wieder in die eigenen Hände genommen und ein Vorgehen gewählt, das schrittweise umgesetzt werden kann. Gestützt auf dem von MS vorgegebenen Upgrade-Pfad aktualisierte sie ihre Kernanwendung NAVISION auf MS BC Version 2014. Dafür hat die SERV einen Auftrag im Umfang von 148 000 Franken freihändig vergeben. Aufgrund der vorgängig nicht erkannten Komplexität musste sie diesen auf rund 257 000 Franken erhöhen. Gleichzeitig verzögerte sich dieser Zwischenschritt um rund sechs Wochen. Die SERV verfügt nun aber nach mehreren Jahren wieder über ein herstellerunterstütztes Produkt. Der Support für diese Version 2014 läuft im Oktober 2023 jedoch bereits wieder aus. Dennoch hat die SERV einen wesentlichen Schritt zur Sicherstellung ihrer Geschäftsfähigkeit gemacht. Das geplante Software-Upgrade auf die aktuelle Version 2019 muss sie aber zeitgerecht machen.

Die neue Produktverantwortung will die SERV zusammen mit zwei externen Technologiepartnern wahrnehmen. Die benötigten Leistungen für das Hauptprojekt und die nachfolgende Nutzungsphase hat sie in einem offenen Verfahren ausgeschrieben:

- MS BC mit einem Beschaffungsvolumen von rund 10 Millionen Franken
- JAVA mit einem Beschaffungsvolumen von rund 5 Millionen Franken.

Beide Beschaffungsverfahren sind zum Prüfungszeitpunkt weitgehend abgeschlossen. Die Beschaffungsabwicklung selbst hat die EFK nachträglich formell nicht geprüft. Den Zuschlag für die MS BC Leistungen hat die SERV Ende Juni 2022 nach Ablauf der Beschwerdefrist erteilt. Für die JAVA Leistungen stand dieser noch aus.

Beurteilung

Die gewählten Beschaffungsverfahren sind korrekt gewählt. Mit dem aktuellen Vorgehen reduziert die SERV die Umsetzungs- wie auch die Geschäftsrisiken gegenüber einer Neuentwicklung. Die SERV kann sich auf bewährte Upgrade-Pfade des Herstellers abstützen. Für die Umsetzung greift sie auf externe Dienstleistungen zurück, die im Markt von verschiedenen Firmen angeboten werden.

3 Die Voraussetzungen für die Realisierung

3.1 Die Organisation ist für eine Realisierung noch nicht richtig aufgestellt

Mit der aufgebauten Programmstruktur hat die SERV die Vorprojekte zum Abschluss gebracht. Damit hat sie wichtige Voraussetzungen für das anschliessende Upgrade auf MS BC Version 2019 und die Ablösung der Kernanwendung geschaffen. Mit der neuen Produktverantwortung für die Kernanwendung ist auch ein stabiles IT-Service-Management mit zusätzlichen Aufgaben und Ressourcenbedarf verbunden.

Notwendige Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind noch nicht definiert

Parallel zum Programm hat die Stammorganisation mit dem Aufbau von neuen Rollen für die agile Abwicklung des Vorhabens gestartet. Zum Prüfungszeitpunkt stehen die Rollen des Business-Owners, Product-Owners und des Release-Train-Engineers im Vordergrund. Der IT-Betrieb richtet seine Aufgaben auf das IT-Service-Management-Framework Version 3 (ITILv3) mit dem Fokus auf die Prozesse «Service Operation» aus. Eine umfassende Geschäftsorganisation mit Berücksichtigung der Benutzer- und Betriebsorganisation ist noch nicht definiert. Gleichzeitig negiert das erarbeitete Geschäftsorganisationskonzept einen Handlungsbedarf in der Aufbau-/Ablauforganisation.

Offen sind die Definitionen von verschiedenen zentralen Rollen für die Weiterentwicklung und den nachhaltigen Betrieb. Zu klären sind beispielsweise noch die Rollen des SCRUM-Masters oder des System-Architekten. Mit Referenz auf ITILv3 sind die Verantwortungen in der Stammorganisation für die Service-Strategie/-Design/-Transition oder «Continual Service Improvement» nicht definiert. Eine verantwortliche Person fehlt ebenfalls in der Stammorganisation für den Bereich Informations- und Datensicherheit. Offen ist auch die Zuordnung dieser Aufgaben und Verantwortungen zu den neuen Rollen.

Die Ressourcen in der Stammorganisation sind knapp

Eine wesentliche Eigenschaft des Programms Phönix ist die Umsetzung als Betriebsvorhaben ab 2024 innerhalb der Stammorganisation. Dafür müssen die Aufgaben und die Verantwortung für die Weiterentwicklung vom Programm an die Stammorganisation übergehen. Zum Prüfungszeitpunkt sind Schlüsselrollen für die Umsetzung des Vorhabens primär durch temporär angestellte Mitarbeitende besetzt. Deren Beschäftigung ist auf die Projektlaufzeit bis Ende 2023 beschränkt. Eine Überführung der Aufgaben dieser temporären Mitarbeitenden ist nicht geplant.

Die internen Mitarbeitenden konnten in den Vorprojekten aufgrund ihrer Auslastung grosse Teile der zugesagten Stunden nicht leisten. Wichtige Voraussetzungen für das Hauptprojekt wurden so insbesondere im Projekt 1b nicht planmässig geschaffen. Verschiedene Fachkonzepte konnte die SERV nicht in der notwendigen Qualität erstellen (bspw. IT-Betriebskonzept, Geschäftsorganisationskonzept, ISDS-Konzept). Diese offenen Arbeiten hat sie in das Hauptprojekt verschoben.

Beurteilung

Die SERV konnte bereits wertvolles Wissen zum Testmanagement inklusive der Freigabeprozesse für das nachfolgende Hauptprojekt und das Betriebsvorhaben aufbauen. Das Hauptprojekt muss sich jedoch noch auf das künftige Betriebsvorhaben in der Stammorganisation ausrichten.

Für ein stabiles IT-Service-Management orientiert sich die SERV sinnvollerweise an einem standardisierten Framework (ITIL). Diese Frameworks geben eine umfassende Übersicht über die notwendigen Aufgaben und Verantwortungen für ein stabiles IT-Service-Management. Die SERV muss diese möglichst schnell den Rollen in der Stammorganisation zuordnen. Dabei ist ebenfalls der Abgleich mit den Rollen der agilen Methoden sicherzustellen. Aufgrund der knappen internen Ressourcen muss die SERV auch den optimalen Schnittpunkt zu externen Partnern im Sinne einer Sourcing-Strategie prüfen.

Die SERV muss die Rollenträger in die Projektorganisation einbinden, damit diese ihre Fähigkeiten für das Betriebsvorhaben rechtzeitig aufbauen können. Damit ist insbesondere auch der Wissenstransfer von den temporären Mitarbeitenden in die Organisation sicherzustellen. Davon hängt direkt der stabile IT-Betrieb sowie die zielgerichtete Weiterentwicklung und Konsolidierung der Anwendungslandschaft ab.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der SERV, ein IT-Geschäftsorganisationskonzept zu erarbeiten. Dieses soll die Aufbau- und Ablauforganisation für ihr IT-Service-Management beschreiben, ausgerichtet auf das geplante Vorgehen zur Weiterentwicklung der Anwendungslandschaft. Die dafür notwendigen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sollen Rollen innerhalb der SERV (Fach und Technik) sowie den externen Partnern zugeordnet werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der SERV

Die SERV nimmt die vorliegende Empfehlung 1 an und wird sie umsetzen.

Die SERV hat im Anschluss an die Prüfung der EFK das Geschäftsorganisationskonzept finalisiert, welches insbesondere die Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der gesamten SERV im Zusammenhang mit dem IT-Weiterentwicklungsprojekt adressiert. Die Aufbau- und Ablauforganisation für den IT-Support und den IT-Betrieb sind im Betriebskonzept festgehalten (und werden im Geschäftsorganisationskonzept referenziert).

3.2 Zentrale konzeptionelle Grundlagen fehlen

Ab September 2022 plant die SERV im Hauptprojekt mit der Phase Realisierung zu starten. Verschiedene konzeptionelle Voraussetzungen konnten die Vorprojekte oder die Phase Konzept des Hauptprojekts noch nicht schaffen. So musste das Projekt 1b die Erarbeitung von fachlichen Konzepten ins Hauptprojekt verschieben. Zusätzlich sind Fragen zur IT-Sicherheit und dem Wechsel der Programmiersprache nicht geklärt.

Ein sicheres IT-System ist eine Voraussetzung für die Einführung

Die SERV bearbeitet auf Teilen von ihren rund 23 Anwendungen VERTRAULICH klassifizierte Informationen. Die Grundlagen für den Informations- und Datenschutz (ISDS) liegen noch nicht vor, sie fehlen auch für die bestehende Systemlandschaft.

Die erarbeiteten Schutzbedarfsanforderungen (SCHUBAN) gehen nicht auf den erhöhten Informationsschutzbedarf ein und die Rechtsgrundlagenanalyse grenzt sich davon explizit ab. In den Vorprojekten wurde noch kein ISDS-Konzept erarbeitet, welches diese Thematik aufgreift. Für die Realisierung sind die Sicherheitsanforderungen für das System noch nicht vollständig geklärt.

Den Handlungsbedarf hat die SERV bereits erkannt. Zum Prüfungszeitpunkt führt sie eine IT-Sicherheitsüberprüfung bezüglich des IT-Grundschutzes durch. Zusätzlich will die SERV für das Hauptprojekt externe Dienstleistungen für die Erarbeitung einer umfassenden Schutzbedarfsanalyse und eines ISDS-Konzepts beschaffen. Die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen ist aber erst im Zeitraum von Februar bis Juli 2023 geplant. Zu diesem Zeitpunkt soll bereits die RE 3 eingeführt werden.

Der komplexe Programmcode erschwert das Software-Upgrade

Mit dem Software-Upgrade auf MS BC Version 19 ändert MS die Programmiersprache in seinem Produkt. Damit werden für die SERV umfassende Anpassungen am Programmcode und zusätzliche Migrationen der Datenbanken notwendig. Bei diesen Migrationen muss, analog zu den Vorprojekten, mit umfassenden Kontrollen die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten gewährleistet werden.

Der Zwischenschritt auf MS BC Version 14 hat bereits deutlich gemacht, dass der bestehende Programmcode deutlich komplexer ist, als ursprünglich erwartet. Auch der damalige Dienstleister hat die Aufwände trotz einer Codeanalyse im Rahmen der Angebotserstellung um rund 70 % unterschätzt. Die künftigen Dienstleister im Hauptprojekt für die MS BC Technologie konnten diesen Code ebenfalls analysieren. Dafür stand ihnen während der Angebotsphase aber lediglich ein Zeitfenster von zwei Stunden zur Verfügung.

Der Wechsel der Programmiersprache trägt einen wesentlichen Teil zur Komplexität beim geplanten Software-Upgrade bei. Die SERV ist sich dieses Umstandes bewusst, das konkrete Vorgehen für diesen Wechsel liegt jedoch noch nicht vor. So ist nicht vollständig geklärt, inwieweit eine schrittweise Überführung auf das neue System oder eine automatisierten Code-Konvertierung möglich ist.

Beurteilung

Die offenen konzeptionellen Themen sind innerhalb der SERV erkannt. Deren Bearbeitung erfolgt aber in Bezug auf die Projektphasen zu spät. Nachträgliche Anpassungen erhöhen unmittelbar das Risiko von zeitlichen Verzögerungen und Mehraufwänden.

Die SERV hat einen grossen Nachholbedarf im Bereich des Informations- und Datenschutzes. Diese konzeptionellen Grundlagen werden erst nach der geplanten Einführung der ersten RE vorliegen. Wie sich die technischen, organisatorischen oder regulatorischen Sicherheitsmassnahmen auf die neue Lösung auswirken ist nicht bekannt. Deren Einfluss wird aber aufgrund der hohen Sensibilität der Informationen nicht unerheblich sein. Gleichzeitig fehlt eine dedizierte Stelle in der Stammorganisation, um die Umsetzung und Wirksamkeit dieser Sicherheitsmassnahmen zu überwachen. Diesen Mangel muss die SERV organisatorisch im IT-Geschäftsorganisationskonzept (Empfehlung 1, Kapitel 3.1) und terminlich mit der Überwachung des kritischen Pfads beheben (Empfehlung 2, Kapitel 4.2). Die EFK verzichtet deshalb an dieser Stelle auf eine Empfehlung.

Aufgrund der fehlenden konzeptionellen Voraussetzungen für die Realisierung im Hauptprojekt ist bei gegebener Zeit- und Kostenplanung der Umfang der Zielerreichung wenig belastbar. Verschärft wird diese Situation durch die knappen internen Ressourcen (siehe Kapitel 3.1). Die SERV muss die Planung über allen Aktivitäten (programmintern oder -extern) vervollständigen und inhaltlich über geeignete Meilensteine steuern. Dieser Punkt ist mit der Überwachung des kritischen Pfads adressiert (Empfehlung 2, Kapitel 4.2), die EFK verzichtet hier auf eine Empfehlung.

4 Umsetzungsplanung des Software-Upgrades

4.1 Die Führungsinstrumente sind etabliert

Für die Programm-/Projektführung hat die SERV verschiedene Führungsinstrumente definiert und etabliert. Die Führung erfolgt insbesondere über die Strukturierung des Vorhabens mit Projektphasen und Dokumentvorlagen gemäss HERMES (Strukturelemente). Zum Prüfungszeitpunkt werden diese Führungsinstrumente mit Elementen der agilen Methoden ergänzt (bspw. EPICs, User-Stories).

Die SERV hat für das Programm Phönix ein operatives Risiko- und Qualitätsmanagement aufgebaut und etabliert. Parallel hat die SERV die Rolle des unabhängigen Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) eingeführt. Der QRM hat seine Arbeiten aufgenommen und seinen ersten QRM-Bericht erstellt. Dieser weist folgenden Handlungsbedarf aus:

- Ressourcen: Zwei der identifizierten Hauptrisiken (im Programm) beziehen sich auf die Knappheit der Ressourcen;
- Ergebnisse: Mehrere Dokumente sind noch nicht in der Qualität für die Phasenfreigabe verfügbar;
- Risikomanagement: Grössere Risiken, vor allem im Hinblick auf die agile Entwicklung. Insbesondere die noch offene Besetzung der Rolle «Product-Owner» schätzt die Programmleiterin als Risiko ein.

Die Massnahmenempfehlungen bespricht der QRM mit der Programmleiterin, im operativen Risikomanagement werden Risiken noch nicht geführt.

Beurteilung

Die SERV hat für das Programm Phönix geeignete Führungs- und QRM-Prozesse aufgebaut. Diese werden in den Projekten aktiv gelebt und stellen damit auch eine projektübergreifende Beurteilung sicher.

Zu wenig Beachtung wird den Risiken geschenkt, welche aus den fehlenden Voraussetzungen für ein stabilen Systembetrieb (siehe Kapitel 3) entstehen. Diese Punkte bergen ein hohes Risiko auf den weiteren zeitlichen Verlauf. Die Einführung des unabhängigen QRM konnte hier bereits erste Lücken im Risikomanagement füllen. Die Zusammenarbeit zwischen dem QRM und dem Programmmanagement hat die SERV etabliert und zielgerichtet gestartet. Die EFK verzichtet daher auf eine entsprechende Empfehlung. Die SERV sollte aber auch künftig den Austausch fördern und die Ergebnisse des QRM geeignet in das Programm-Risikomanagement einfließen lassen.

4.2 Eine inhaltliche Steuerung des Fortschrittes fehlt noch

Zeitliche Abhängigkeiten hat die SERV in der Umsetzung einzig mit dem auslaufenden Support für MS BC Version 2014 (siehe Kapitel 1.1). Als Steuerungsinstrument hat die SERV in den Vorprojekten auf den Strukturelementen der Programmführung aufgesetzt (siehe Kapitel 4.1). Formal stellt der Meilenstein Betriebsaufnahme den einzigen inhaltlichen Messpunkt aus der Stammorganisation dar. Der IT-Bereich hat damit formal die Verantwortung für den Betrieb des neuen Systems übernommen.

Ein kritischer Pfad mit notwendigen Voraussetzungen in der Stammorganisation (technisch, organisatorisch) für eine Betriebsaufnahme wurde nicht definiert und überwacht. Schlussendlich wurde ein System mit formal korrekt abgeschlossenen Projektphasen in Produktion genommen, welches die notwendigen Sicherheitsanforderungen nicht erfüllt (siehe Kapitel 3.2). Ausserdem ist die SERV organisatorisch nicht für die Weiterentwicklung in der Stammorganisation vorbereitet (siehe Kapitel 3.1). Parallel zum Programm arbeitet jedoch die SERV in der Stammorganisation bereits teilweise an diese Themen.

Mit der geplanten schrittweisen Überführung der Geschäftsfunktionalitäten auf das neue MS BC benötigt die SERV gleichzeitig eine inhaltliche Fortschrittskontrolle zur Steuerung. Diesen Bedarf hat die SERV erkannt und ist daran, eine Steuerung über die EPICs der agilen Methode SAFe aufzubauen. Ein EPIC will die SERV innerhalb einer RE umsetzen und damit auch einen messbaren Nutzen verknüpfen.

Beurteilung

Die SERV ist mit dem Programm Phönix und seinen Projekten bis zum Prüfungszeitpunkt auf Kurs. In den Vorprojekten hat sie jedoch verschiedenen Voraussetzungen nicht geschaffen und damit bereits eine Bugwelle für das Hauptprojekt aufgebaut. Mit der Einführung des neuen Systems MS BC Version 2019 müssen diese Rahmenbedingungen definitiv geschaffen sein. Die IT-Sicherheit muss sogar bereits mit der Einführung der ersten RE weitgehend gewährleistet sein.

Für das Hauptprojekt bestehen deshalb wesentliche Risiken, die sich primär in Form von höheren Aufwänden und zeitlichen Verzögerungen auswirken. Damit verbunden sind auch höhere Kosten.

Die Termine hat die SERV weitgehend selbst festgelegt, weshalb ein zeitlicher Verzug nicht zu den kritischen Faktoren gehört. Jedoch dürfen zentrale Aspekte für einen sicheren und stabilen Betrieb nicht vergessen gehen. Dafür ist eine inhaltliche Steuerung notwendig, bspw. über einen «kritischen Pfad» von geeigneten Meilensteinen (losgelöst von abstrakten HERMES-Ergebnissen). Idealerweise beinhalten diese Meilensteine objektiv messbare Veränderungen in der Stammorganisation, welche die betroffenen Mitglieder im Steuerungsausschuss verantworten.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der SERV, ihre Steuerungsinstrumente mit einem Meilensteinplan für einen «kritischen Pfad» zu ergänzen. Diese objektiv messbaren Meilensteine müssen inhaltlich die Voraussetzungen für einen stabilen und sicheren Betrieb des neuen Systems abbilden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der SERV

Die SERV nimmt die Empfehlung 2 an und wird diese umsetzen.

Die SERV wird ihren Meilensteinplan überprüfen und mit objektiv messbaren Meilensteinen so ergänzen, dass eine konsistente und kohärente Weiterentwicklung des MS-BC und dessen Umsysteme gewährleistet ist.

Die im Bericht erwähnten Risiken mangels eines «kritischen Pfads» hält die SERV für vertretbar:

Die IT-Sicherheit im Betrieb war und ist jederzeit gewährleistet. Hierzu hat die SERV zeitgleich zur EFK-Prüfung eine externe Überprüfung eines IT-Sicherheitsspezialisten durchgeführt, welche zu einem insgesamt befriedigenden Ergebnis gekommen ist. Eine von der EFK korrekt festgestellte Schwachstelle ist die systematische Dokumentation in Bezug auf die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS-Konzept). Die SERV hat diese Schwachstelle erkannt und wird ein Informationssicherheit- und Datenschutzkonzept bis Anfang 2023 erstellen. Dabei kann die SERV auch auf Erkenntnisse und Ergebnisse von Studien aus dem Projekt «Ablösung Navision» und einem internen Data-Governance-Projekt zurückgreifen.

Die SERV nimmt im Verlauf der Realisierungseinheit 1 des Hauptprojekts (September 2022 bis Januar 2023) einen weiteren technischen Upgrade des MS-BC von der Version MS-BC 14 auf MS-BC 19 vor. Bei der Budget- und Zeitplanung sind das Know-How und die Erfahrungen des externen Providers, welcher im Vorprojekt «Basis schaffen» den Upgrade von Navision auf MS-BC 14 vorgenommen hatte, eingeflossen, um die Belastbarkeit des Projektplans zu gewährleisten.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 946.1

Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V) vom 25. Oktober 2006 (Stand am 1. September 2020), SR 946.101

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2021), SR 614.0

Anhang 2: Abkürzungen

COO	Chief Operation Officer
DSES	Direktion für Standortförderung, Exportförderung / Standort-promotion
ECA	Export Credit Agency
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ISDS	Informations- und Datenschutz
IT	Informationstechnologie
MS	Microsoft
MS BC	Microsoft Dynamics 365 Business Central
QRM	Qualitäts- und Risikomanager
RE	Realisierungseinheit
SCHUBAN	Schutzbedarfsanalyse
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung

Anhang 3: Glossar

EPIC	Darunter versteht man die Beschreibung einer Anforderung an eine neue Software auf einer hohen Abstraktionsebene.
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.
ITILv3	ITIL v3 ist eine Sammlung vordefinierter Prozesse, Funktionen und Rollen, wie sie typischerweise in jeder IT-Infrastruktur mittlerer und großer Unternehmen vorkommen. Eine Kernanforderung an die Prozesse in ITIL v3 ist dabei die Messbarkeit. Die praktische Zuweisung der Tätigkeiten erfolgt anhand von Rollen und Funktionen. Es handelt sich dabei um Best-Practice-Vorschläge, die an die Bedürfnisse des Unternehmens angepasst werden müssen. (Wikipedia, Stand: 02.08.2022)

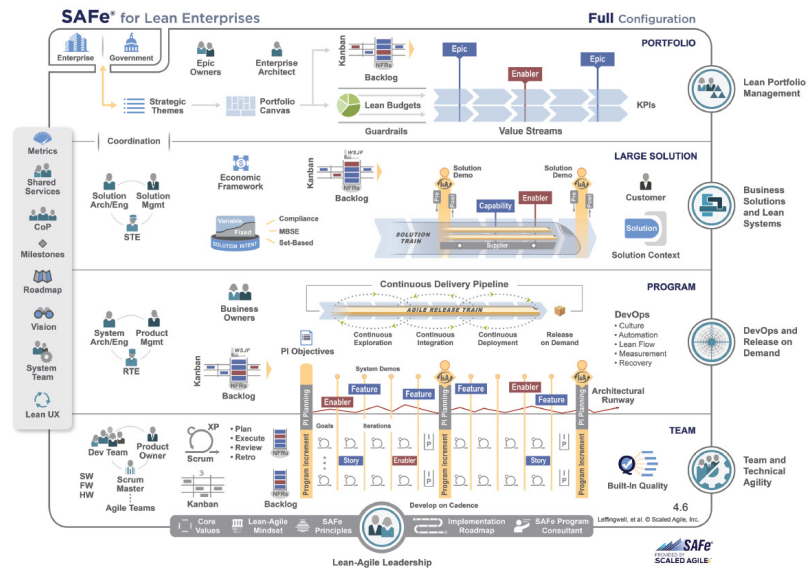


(© BMC Software, Inc., Stand 03.08.2022)

ITSM	<p>IT-Service-Management (ITSM) bezeichnet die Gesamtheit von Massnahmen und Methoden, die nötig sind, um die bestmögliche Unterstützung von Geschäftsprozessen (GP) durch die IT-Organisation zu erreichen. ITSM beschreibt insofern den Wandel der Informationstechnik zur Kunden- und Serviceorientierung. Von Bedeutung ist die Gewährleistung und Überwachung der Business Services, also die für den Kunden sichtbaren IT-Dienstleistungen. Auf diese Weise können kontinuierlich Effizienz, Qualität, und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen IT-Organisation verbessert werden sowie gemeinsame Wertschöpfung mit dem Kunden erzeugt werden. (Wikipedia, Stand 02.08.2022)</p>
JAVA	<p>Die Java-Technik (englisch Java Technology) ist eine ursprünglich von Sun (heute Oracle-Gruppe) entwickelte Sammlung von Spezifikationen, die zum einen die Programmiersprache Java und zum anderen verschiedene Laufzeitumgebungen für Computerprogramme definieren. Diese Computerprogramme werden meistens in Java geschrieben. (Wikipedia, Stand 02.08.2022)</p>
NAVISION	<p>Ein Vorgängerprodukt von Microsoft Dynamics 365 Business Central.</p> <p>2002 übernahm Microsoft den dänischen Hersteller Navision Software A/S und integrierte ihn in seinen Geschäftsbereich Microsoft Business Solutions. Seitdem wird Microsoft Dynamics NAV schrittweise mit den anderen ERP-Lösungen von Microsoft zusammengeführt. Die Version aus dem Jahr 2017 erhielt daher nicht mehr den damaligen Namen Navision, sondern wurde in Microsoft Dynamics NAV umbenannt. Ab 2018 wurde die Software unter dem neuen Marktnamen Microsoft Dynamics 365 Business Central On-Premises weitergeführt. (Wikipedia, Stand 02.08.2022)</p>
Product-Owner	<p>Der Product-Owner ist für die Eigenschaften und den wirtschaftlichen Erfolg des Produkts verantwortlich. Er gestaltet das Produkt mit dem Ziel, seinen Nutzen zu maximieren. Der Nutzen könnte sich beispielsweise am Umsatz des Unternehmens orientieren. Er erstellt, priorisiert und erläutert die zu entwickelnden Produkteigenschaften, und er urteilt darüber, welche Eigenschaften am Ende eines Sprints fertiggestellt wurden. Er ist eine Person, kein Komitee. Ihm allein obliegt die Entscheidung über das Produkt, seine Eigenschaften und die Reihenfolge der Implementierung. So balanciert sie Eigenschaften, Auslieferungszeitpunkte und Kosten. (Wikipedia, Stand 02.08.2022)</p>

SAFe

Framework für die Umsetzung von grossen agilen Vorhaben. Dieses Framework definiert vier Ebenen für die agile Zusammenarbeit: TEAM, PROGRAM, LARGE SOLUTION und PORTFOLIO. Die Ebene LARGE SOLUTION wird nicht in jedem Fall benötigt.



(© Scaled Agile, Inc., Stand 20.03.2020)

SCRUM

Scrum (englisch scrum «[das] Gedränge») ist ein Vorgehensmodell des Projekt- und Produktmanagements, insbesondere zur agilen Softwareentwicklung. Es wurde ursprünglich in der Softwaretechnik entwickelt, ist aber davon unabhängig. (Wikipedia, Stand 09.04.2021)

Sourcing-Strategie

IKT-Sourcing ist die Beschaffung und Bereitstellung von IKT-Leistungen, welche von Geschäftsbereichen für die Unterstützung ihrer Geschäftsprozesse eingesetzt und/oder von den Leistungserbringern für die Bereitstellung ihrer eigenen IKT-Leistungen genutzt werden können. IKT-Sourcing umfasst die Wahl des Leistungserbringers sowie die darauffolgenden Aufgaben und Aktivitäten innerhalb der IKT-Leistungserstellung und des IKT-Leistungsbezugs. Im Rahmen von IKT-Sourcing können IKT-Leistungen intern erbracht («Insourcing») oder extern bezogen («Outsourcing») werden. (Quelle: DTI Bund, Stand 02.08.2022, https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/ikt-vorgaben/strategien-teilstrategien/sb017-ikt-strategie_sourcing.html)

User-Story	User Stories sind eine Technik zur Beschreibung von Anforderungen aus der Perspektive eines Benutzers unter Verwendung von Alltagssprache. In Scrum werden User Stories zur Formulierung der Product-Backlog-Einträge verwendet. Eine User Story beschreibt, welche Produkteigenschaft der Benutzer will und warum. (Wikipedia, Stand 13.03.2020)
------------	---

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).