

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



Prüfung des Projektes Elektronischer Identifikationsnachweis (E-ID)

Bundesamt für Justiz

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	402.23256
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
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	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Programm und Ressourcen	16
2.1 Die Transformation der Programmstrukturierung ist noch nicht vollständig abgeschlossen.....	16
2.2 HERMES gibt Vorgaben für die Struktur und SAFe unterstützt die agile Umsetzung .	19
2.3 Konsolidierung der Finanzen auf Ebene Programm – wichtige Steuerungsgrößen für den PAG	22
3 Stakeholdermanagement und Kommunikation	24
3.1 Die Stakeholderanalyse muss aktualisiert und die Entwicklungen müssen verfolgt werden.....	24
3.2 Die Kommunikation muss in der nächsten Phase die Bevölkerung mit einbinden.....	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	28
Anhang 3: Glossar	30

Prüfung des Projektes Elektronischer Identifikationsnachweis (E-ID)

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte zum ersten Mal beim Bundesamt für Justiz (BJ) das Vorhaben zur Einführung eines staatlich anerkannten elektronischen Identifikationsnachweises (Programm E-ID). Im März 2023 hat die Bundeskanzlei das Vorhaben als DTI-Schlüsselprojekt eingestuft.

Das Vorhaben wurde unmittelbar nach der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 beim BJ gestartet. Es ist departementsübergreifend und erfordert eine enge Zusammenarbeit und Koordination zahlreicher Stellen. Derzeit befindet sich das Programm E-ID noch in der Transformation zur seit Herbst 2023 bestehenden Programmstruktur. Das BJ nimmt für das Programm die Rolle des Auftraggebers wahr.

Mit der Verabschiedung der Botschaft vom 22. November 2023 wurden durch den Bundesrat der Entwurf des E-ID-Gesetzes sowie die Ressourcen für die Entwicklung und den Betrieb der Vertrauensinfrastruktur, die Ausstellung der E-ID sowie die Pilotprojekte in Höhe von rund 182 Millionen Franken bewilligt.¹ Ab 2029 wird nach Projektabschluss mit einem Aufwand von jährlich rund 25 Millionen Franken gerechnet.

Die gewählte Programmstruktur E-ID ist angemessen und zielführend aufgesetzt. Da sie erst 2023 definiert wurde, besteht noch Handlungsbedarf bei den Programmdokumenten, -rollen und -prozessen. Dem Stakeholdermanagement – und der Stakeholderkommunikation – misst die Programmsteuerung einen hohen Stellenwert bei. Allerdings fehlen die notwendigen Grundlagen für eine gezielte und messbare Kommunikation mit allen Stakeholdern.

Die Transformation der Programmstrukturierung ist noch nicht vollständig abgeschlossen

Anfang Herbst 2023 hat der Projektausschuss die Veränderung der bestehenden Projektstruktur als Struktur nach HERMES² unter Beibehaltung der agilen Umsetzungsweisen bestätigt. Die bis dahin bestehende Matrixstruktur wurde der zunehmenden Grösse und Komplexität des Vorhabens nicht mehr hinreichend gerecht. Die bisherigen gut funktionierenden Strukturen müssen daher wo nötig angepasst und die Rollen hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geschärft werden.

Dies gilt insbesondere dort, wo sich Rollen, die sich aus HERMES oder SAFe³ ergeben, inhaltlich überschneiden. Die Rollen müssen mit ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vollständig im Programm-Management-Plan beschrieben werden. Zudem sind verschiedene Prozesse, die sich auf das Programm auswirken, zu definieren. Die EFK

¹ Die Zustimmung des Parlaments steht noch aus.

² Projektmanagement-Methode.

³ Framework für Business-Agilität zur Implementierung von Agile-Praktiken im gesamten Unternehmen.

spricht folglich eine Empfehlung aus, die noch fehlenden Programmdokumente zu erarbeiten und darin Rollen und Prozesse einheitlich zu definieren.

Projektmittel, Betrieb und Weiterentwicklung: gemeinsam erarbeiteter Programmantrag

Die Nachträge für 2023 sowie die in der Botschaft ausgewiesenen Mittel ab 2024 wurden departementsübergreifend erarbeitet und als konsolidierter Bedarf des Programms beantragt. Die Annahmen zu den künftigen Supportkosten werden sich insbesondere durch die Erfahrungen aus den Pilotprojekten noch konkretisieren und sind in den kommenden Budgetperioden weiter zu diskutieren. Mit der Ausführung des E-ID-Gesetzes auf Verordnungsebene ist auch die Thematik Gebühren zu konkretisieren.

Der Programmauftraggeber benötigt für die Steuerung des Programms auch Informationen zur finanziellen Entwicklung. Die dafür notwendigen prozessualen und instrumentellen Voraussetzungen für den gesamthaften Überblick sind teilweise bereits im Laufe der Prüfung angepasst worden oder sind in der Erarbeitung.

Stakeholdermanagement und Stakeholderkommunikation konzeptionell stärken

Dadurch, dass die Rolle des Stakeholdermanagements auf Programmsteuerungsebene angesiedelt ist, wird der hohe Stellenwert deutlich, den das Programm E-ID diesem Thema gibt.

Die Nutzung des E-ID und dessen Ökosystems hängt im Wesentlichen von der Akzeptanz bzw. dem Vertrauen der Bevölkerung ab. Mit der Verabschiedung der Botschaft zum E-ID-Gesetz sind die Weichen gestellt, um alle Stakeholder aktiv und zielgerichtet anzusprechen. Um die künftigen Aktivitäten systematischer und gezielt auf die Stakeholdergruppen auszurichten, besteht Handlungsbedarf bei den Grundlagendokumenten. Diese müssen aktualisiert, mit der Stakeholderanalyse verknüpft und in einem Kommunikationsplan abgebildet werden. Damit soll auch die Messbarkeit der Wirkung ermöglicht bzw. der Aktionsradius der Massnahmen sichtbar werden. Die EFK richtet eine entsprechende Empfehlung an das BJ.

Audit du projet Identification électronique (e-ID)

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité pour la première fois le projet d'introduction d'un moyen d'identification électronique reconnu par l'État (programme e-ID) auprès de l'Office fédéral de la justice (OFJ). En mars 2023, la Chancellerie fédérale a classé ce projet comme projet TNI clé.

Le projet a été lancé auprès de l'OFJ immédiatement après le rejet par le peuple de la Loi fédérale sur les services d'identification électroniques lors de la votation du 7 mars 2021. Il est interdépartemental et nécessite une collaboration et une coordination étroites entre de nombreux services. Actuellement, le programme e-ID est encore en cours de transformation vers la structure en place depuis l'automne 2023. L'OFJ assume le rôle de mandant pour le programme.

Avec l'adoption du message du 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a approuvé le projet de loi sur l'e-ID ainsi que les ressources pour le développement et l'exploitation de l'infrastructure de confiance, l'émission de l'e-ID et les projets pilotes pour un montant de quelque 182 millions de francs.¹ À partir de 2029, une fois le projet terminé, les dépenses annuelles devraient s'élever à près de 25 millions de francs.

La structure choisie pour le programme e-ID est appropriée et efficace. Comme elle n'a été définie qu'en 2023, il reste encore du travail à faire au niveau des documents de base, des rôles et des processus. La conduite du programme accorde une grande importance à la gestion des parties prenantes – ainsi qu'à la communication de ces dernières. Cependant, les bases nécessaires à une communication ciblée et mesurable avec toutes les parties prenantes font défaut.

La transformation de la structure du programme n'est pas encore complètement achevée

Au début de l'automne 2023, le comité de projet a confirmé la modification de la structure existante en une structure de projet HERMES², tout en conservant les méthodes de mise en œuvre agiles. La structure matricielle précédente n'était plus adaptée à la taille et à la complexité croissantes du projet. Les structures qui ont fait leurs preuves jusqu'à présent doivent donc être adaptées si nécessaire et les rôles doivent être affinés en termes de compétences et de responsabilités.

C'est notamment le cas lorsque des rôles basés sur HERMES ou SAFe³ se recoupent au niveau du contenu. Les rôles doivent être décrits précisément dans le plan de gestion du programme avec leurs tâches, leurs compétences et leurs responsabilités. Il convient en outre de définir les différents processus qui ont un impact sur le programme. Le CDF recommande donc d'élaborer les documents manquants et de définir les rôles et processus de manière uniforme.

¹ Le Parlement ne s'est pas encore prononcé.

² Méthode de gestion de projet.

³ Cadre pour la mise en œuvre de pratiques agiles dans une entreprise.

Ressources du projet, exploitation et développement : proposition de programme élaborée en commun

Les suppléments pour 2023 ainsi que les ressources présentées dans le message à partir de 2024 ont été élaborés au niveau interdépartemental et proposés en tant que besoins consolidés du programme. Les hypothèses concernant les futurs coûts de soutien se concrétiseront encore, notamment grâce aux expériences tirées des projets pilotes. Elles feront l'objet de discussions plus approfondies au cours des prochaines périodes budgétaires. L'exécution de la loi sur l'e-ID par voie d'ordonnance doit également concrétiser le thème des émoluments.

Pour piloter le programme, son mandant a besoin d'informations sur l'évolution financière. Les conditions procédurales et instrumentales nécessaires pour obtenir une vue d'ensemble ont déjà été partiellement adaptées au cours de l'audit ou sont en cours d'élaboration.

Renforcer la gestion des parties prenantes et la communication sur le plan conceptuel

Le fait que le rôle de la gestion des parties prenantes se situe au niveau de la conduite du programme e-ID démontre l'importance que le programme accorde à cette question.

L'utilisation de l'e-ID et de son écosystème dépend essentiellement de l'acceptation et de la confiance de la population. Avec l'adoption du message relatif à la loi sur l'e-ID, les jalons sont posés pour s'adresser de manière active et ciblée à toutes les parties prenantes. Des mesures doivent être prises en ce qui concerne les documents de base afin d'aligner les futures activités de manière plus systématique et ciblée sur les groupes de parties prenantes. Ces documents doivent être mis à jour, reliés à l'analyse des parties prenantes et présentés dans un plan de communication. Cette démarche doit aussi permettre de mesurer l'impact et de visualiser le champ d'action des mesures. Le CDF adresse une recommandation correspondante à l'OFJ.

Texte original en allemand

Verifica del progetto relativo alla prova elettronica dell'identità (Id-e)

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto per la prima volta a verifica il progetto dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) volto a introdurre una prova elettronica dell'identità riconosciuta dallo Stato (programma Id-e). Nel marzo del 2023, la Cancelleria federale ha qualificato il programma come progetto chiave TDT.

Il progetto è stato avviato dall'UFG subito dopo la bocciatura della legge federale sui servizi d'identificazione elettronica in occasione della votazione popolare del 7 marzo 2021. Il progetto coinvolge più dipartimenti e richiede una stretta collaborazione e il coordinamento tra numerosi servizi. Attualmente, il programma Id-e si trova ancora nella fase di trasformazione verso la struttura stabilita nell'autunno del 2023. Per il programma l'UFG assume il ruolo di mandante.

Con l'adozione del messaggio del 22 novembre 2023, il Consiglio federale ha approvato il disegno di legge federale sul mezzo d'identificazione elettronico e altri mezzi di autenticazione elettronici (legge sull'Id-e, LIdE), le risorse per lo sviluppo e l'esercizio dell'infrastruttura di fiducia, l'emissione dell'Id-e nonché i progetti pilota di circa 182 milioni di franchi.¹ Una volta concluso il programma Id-e, a partire dal 2029 si prevede una spesa annuale di circa 25 milioni di franchi.

La struttura stabilita per il programma Id-e è adeguata e orientata agli obiettivi. Essendo stata definita solo nel 2023, è ancora necessario intervenire sui documenti, ruoli e processi del programma. La direzione del programma attribuisce grande importanza alla gestione degli stakeholder e alla relativa comunicazione. Tuttavia, non sussistono le basi necessarie per una comunicazione mirata e misurabile con ognuno di essi.

La trasformazione della struttura del programma non è ancora terminata

All'inizio dell'autunno 2023, il comitato di progetto ha confermato la modifica della struttura del progetto esistente in conformità a HERMES², rispettando i metodi di attuazione agili. La struttura a matrice utilizzata fino ad allora non era più sufficiente per supportare l'aumento di dimensioni e la complessità del progetto. Le strutture che in precedenza funzionavano bene vanno adeguate dove necessario, mentre le competenze e le responsabilità dei ruoli vanno precisate.

Si tratta in particolare dei casi in cui i ruoli che risultano da HERMES o da SAFE³ si sovrappongono a livello contenutistico. I ruoli devono essere descritti in modo esaustivo nel piano di gestione del programma, precisando le rispettive mansioni, competenze e responsabilità. Occorre inoltre definire vari processi che influiscono sul programma. Il CDF formula quindi

¹ L'approvazione del Parlamento è ancora pendente.

² Metodo di gestione dei progetti

³ Framework di business agility per l'implementazione di pratiche agili nell'intera impresa.

una raccomandazione che chiede di redigere i documenti del programma ancora mancanti e di definire in modo uniforme al loro interno i ruoli e i processi.

Fondi, esercizio e sviluppo ulteriore del progetto: una proposta di programma elaborata congiuntamente

Le aggiunte per il 2023 e i fondi a partire dal 2024 presentati nel messaggio sono stati elaborati a livello interdipartimentale e chiesti come fabbisogno consolidato del programma. Le previsioni sui futuri costi di supporto dovranno essere precisate, facendo capo in particolare alle esperienze acquisite nell'ambito dei progetti pilota e dovranno essere discusse ulteriormente in sede di allestimento dei prossimi preventivi. Nel quadro dell'implementazione delle disposizioni della LIdE a livello di ordinanza, è necessario concretizzare anche la tematica della tassazione.

Per poter gestire il programma, il mandante ha bisogno anche di informazioni sul suo sviluppo finanziario. Le condizioni procedurali e strumentali necessarie per la panoramica generale sono già state in parte adeguate durante la verifica o sono in corso di elaborazione.

Rafforzare la comunicazione con gli stakeholder e la loro gestione a livello concettuale

Essendo il ruolo di gestione degli stakeholder attribuito alla direzione del programma, appare chiaro che il programma Id-e attribuisce particolare importanza a tale tema.

L'utilizzo dell'Id-e e del rispettivo ecosistema dipende essenzialmente dall'accettazione e dalla fiducia della popolazione. Con l'adozione del messaggio sulla LIdE, sono state gettate le basi per interloquire in modo attivo e mirato con tutti gli stakeholder. Allo scopo di impostare le attività future in funzione dei gruppi di stakeholder in modo sistematico e mirato, è necessario intervenire sui documenti di base. Questi devono essere aggiornati, collegati all'analisi degli stakeholder e rappresentati in un piano di comunicazione. In questo modo sarà anche possibile misurare l'efficacia e individuare il raggio d'azione delle misure. Il CDF ha formulato una raccomandazione in merito all'attenzione dell'UFG.

Testo originale in tedesco

Audit of the Electronic proof of identity project (e-ID)

Federal Office of Justice

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has audited the Federal Office of Justice's (FOJ) project to introduce state-recognised electronic proof of identity (e-ID programme) for the first time. In March 2023, the Federal Chancellery classified this as a DTI key project.

The FOJ launched the project immediately after the Federal Act on Electronic Identification Services had been rejected in the referendum on 7 March 2021. It is a cross-departmental undertaking that requires close cooperation and coordination between numerous offices. The e-ID programme is currently still in the transformation process towards the programme structure in place since autumn 2023. The FOJ has assumed the role of client for the programme.

With the adoption of the dispatch dated 22 November 2023, the Federal Council approved the draft e-ID Act as well as the resources for the development and operation of the trust infrastructure, the issuing of the e-ID, and the pilot projects amounting to some CHF 182 million.¹ From 2029, once the project has been completed, expenses are expected to come to around CHF 25 million a year.

The chosen e-ID programme structure is appropriate and effective. As it was only defined in 2023, there is still some work to be done on the programme documents, roles and processes. Stakeholder management – and stakeholder communication – are deemed to be extremely important by the programme's steering committee. However, the necessary foundations for targeted, measurable communication with all stakeholders are not yet in place.

Programme structure transformation is not yet fully complete

In early autumn 2023, the project committee confirmed a change to the existing project structure as a HERMES² structure, retaining the agile implementation methods. The matrix structure used up to then was no longer sufficient for the size and complexity of the project. The structures that had previously worked well therefore need to be adapted in places, and the roles refined with regard to their competencies and responsibilities.

This particularly applies where roles originating from HERMES or SAFe³ overlap in terms of content. The roles need to be fully described together with their tasks, competencies and responsibilities in the programme management plan. Various processes that have an effect on the programme also need to be defined. The SFAO therefore recommends that the missing programme documents be drawn up and include standardised definitions of the roles and processes.

¹ The approval of Parliament is still outstanding.

² Project management method.

³ Business agility framework for the implementation of agile practices throughout the company.

Project funds, operation and further development: joint programme application

The supplements for 2023 and the funds shown in the dispatch for 2024 onwards were drawn up across the departments and applied for as the consolidated requirements of the programme. The assumptions regarding future support costs will become clearer, particularly thanks to the experience gained in the pilot projects, and are to be discussed further in the coming budget periods. With the execution of the e-ID Act at ordinance level, the issue of fees also needs to be specified in more detail.

The programme client also requires information on financial developments for programme steering purposes. Some of the procedural and instrumental conditions needed for a full overview have already been adapted in the course of the audit, or are being drawn up.

Conceptually strengthen stakeholder management and stakeholder communication

The fact that the role of stakeholder management is located at programme steering level clearly shows how important this issue is to the e-ID programme.

Use of the e-ID and its ecosystem is essentially dependent on the acceptance and trust of the public. With the approval of the dispatch on the e-ID Act, it will now be possible to address all stakeholders actively and purposefully. To gear future activities to the stakeholder groups in a systematic and targeted manner, the basic documents need to be updated, linked to the stakeholder analysis, and set out in a communication plan. This should also make it possible to measure the effect and show the active reach of the measures. The SFAO is sending a corresponding recommendation to the FOJ.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Das Bundesamt für Justiz bedankt sich für die sorgfältige Prüfung des Programms E-ID. Die Zusammenarbeit war äusserst konstruktiv, und wir schätzen die detaillierte Analyse sowie die wertvollen Empfehlungen, die wir im Zuge der Prüfung erhalten haben. Dieser Prozess hat Optimierungsmöglichkeiten für das Programm E-ID aufgezeigt, die nun bei den weiteren Umsetzungsarbeiten gezielt angegangen werden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die EFK prüfte zum ersten Mal beim Bundesamt für Justiz (BJ) das Vorhaben E-ID zur Einführung eines staatlich anerkannten elektronischen Identifikationsnachweises. Der Bundeskanzler stufte es mit Beschluss März 2023 als DTI-Schlüsselprojekt ein.

Das Vorhaben ist unmittelbar nach der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (BGEID) vom März 2021 mit dem Bundesratsauftrag⁴ vom Mai 2021 an das EJPD gestartet worden. Das departementsübergreifende Vorhaben erfordert die enge Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den beteiligten Stellen bzw. deren Leistungspaketen:

- Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage –BJ, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD);
- Ausstellung des E-ID – Informatik-Service-Center (ISC-EJPD), im Auftrag des Bundesamtes für Polizei (fedpol, EJPD);
- Entwicklung bzw. Aufbau der Vertrauensinfrastruktur – Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), im Auftrag des BJ, EJPD;
- Pilotprojekt eLFA (elektronischer Lernfahrausweis) – BIT, im Auftrag des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), in Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (ASA);
- Pilotprojekt ePerso (digitaler Bundesausweis) – BIT, im Auftrag der Bundeskanzlei (BK), Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (BK-DTI);
- Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV) – BIT, im Auftrag der interföderalen Organisation Digitale Verwaltung Schweiz (DVS).

Anfang Herbst 2023 wurde die bisherige Struktur des Vorhabens durch den Projektausschuss angepasst. Zum Prüfungszeitpunkt befindet sich das Programm E-ID daher noch in der Transformationsphase von der vorherigen zur aktuellen Programm-Governance.

Mit Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat am 22. November 2023 wurden Ressourcen für die Entwicklung und den Betrieb der Vertrauensinfrastruktur, die Ausstellung der E-ID sowie die Pilotprojekte bis 2028 von rund 182 Mio. Franken unter Vorbehalt der parlamentarischen Entscheide bewilligt. Ab 2029 wird aktuell mit einem Betriebsaufwand von jährlich rund 25 Mio. Franken gerechnet.

Die nachfolgende Abbildung 1 veranschaulicht die zuvor beschriebene Situation auf der Zeitachse.

⁴ Ausarbeitung des Grobkonzepts der neuen Lösung bis Ende 2021 durch EJPD in Zusammenarbeit mit EFD, BK, Wissenschaft und Kantonen.



Abb. 1: Übersicht Entwicklung bis aktueller Stand Vorhaben bzw. Programm E-ID, Darstellung BJ

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Projekt- bzw. Programm-Governance. Die EFK hat dazu die drei nachfolgenden Fragen formuliert:

1. Ist die Projektorganisation⁵ angemessen und funktioniert sie zielführend?
2. Werden die Bedürfnisse der Stakeholder ausreichend geklärt und berücksichtigt?
3. Sind die Ressourcenbedarfe für das Projekt inkl. späterem Betrieb, Support und Weiterentwicklung ausgewiesen und sind sie für den Projektanteil sichergestellt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martina Moll (Revisionsleiterin) und Roland Thierstein vom 16. Oktober bis 20. November 2023 mit externer Unterstützung durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Hofmann. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die fachliche bzw. technische Beurteilung der bisherigen Ergebnisse waren nicht Gegenstand der Prüfung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Interviewten umfassend und zukünftig erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

⁵ Zum Zeitpunkt der Prüfungsvorbereitung wurde das Programm E-ID noch als Projekt bezeichnet.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 29. Januar 2024 statt. Teilgenommen haben: der Direktor BJ, der Chef Zentrale Dienste BJ, der Chef Rechtsinformatik BJ, der Vizedirektor BIT, der Beauftragte von Bund und Kantonen für die Digitale Verwaltung Schweiz, der Vizedirektor ASTRA, der Informationsbeauftragte E-ID, eine externe Mitarbeiterin der Programmunterstützung und seitens EFK der Mandatsleiter, der Federführende sowie das Prüftteam.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Programm und Ressourcen

2.1 Die Transformation der Programmstrukturierung ist noch nicht vollständig abgeschlossen

Die Programmstruktur spiegelt den partizipativen Ansatz wider

Der Start des Vorhabens erfolgte 2021 mit einer überschaubaren Anzahl von Akteurinnen und Akteuren und in einer eher losen, aber koordinierten Projektstruktur. Der Fokus lag primär auf den vorbereitenden Arbeiten der Gesetzgebung sowie auf dem Aufbau der Infrastrukturs und der Piloten. Die verschiedenen Akteurinnen und Akteure legten ihr gemeinsames Ziel und die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit und Kommunikation in einer gemeinsamen Charta⁶ fest. Diese hat bis heute Bestand.

Mit der Zunahme der Aktivitäten verfestigte sich die Projektstruktur zu einer (virtuellen) Matrixorganisation, siehe die nachfolgende Abbildung 2. Die Umsetzung erfolgte weiter agil. Das BJ übernahm die Federführung und Rolle des Auftraggebers (PAG).

«Virtuelles Competence Center E-ID & Ökosystem

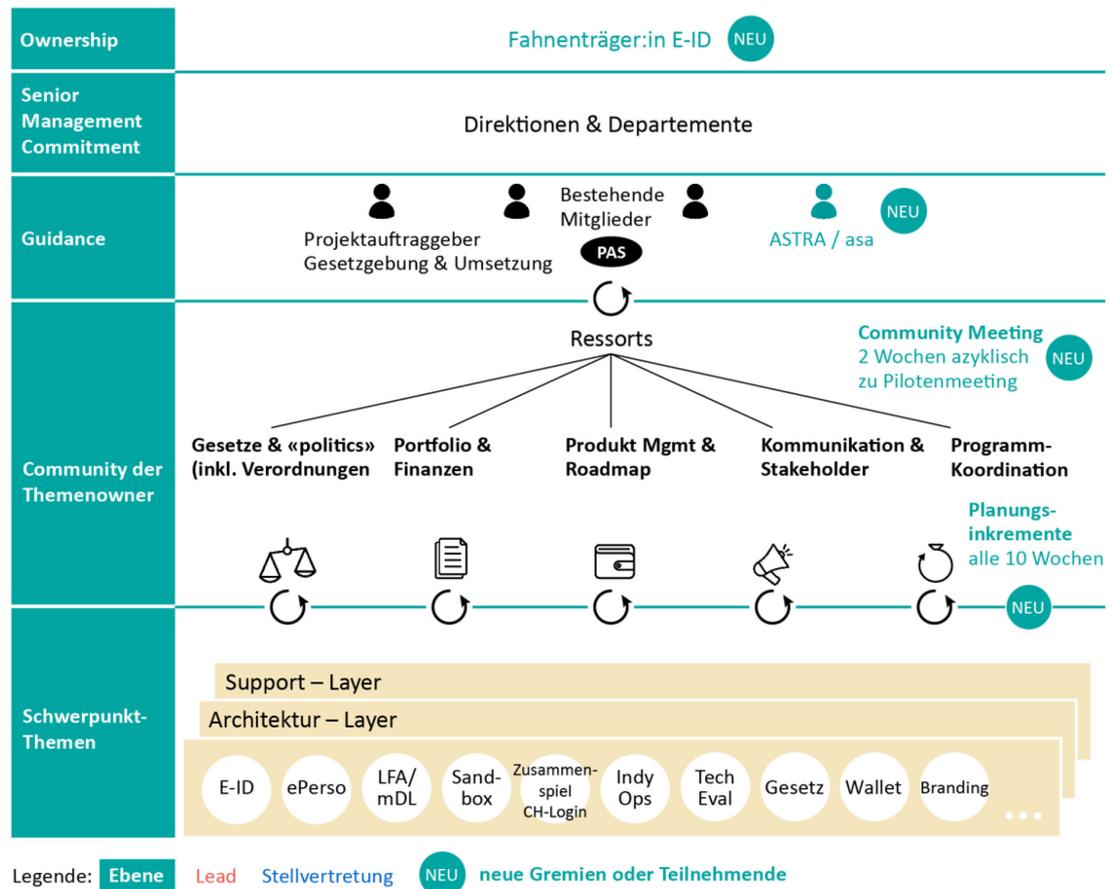


Abb. 2: Matrixstruktur ab ca. 2022, Vorhaben E-ID, Darstellung BJ

⁶ Werte-Vereinbarung aller an der Pilotierung des E-ID-Ökosystems Beteiligten, März 2022.

Der Projektausschuss anerkannte Ende 2022 die Notwendigkeit der Strukturanpassung des Projektes. Diese drängte sich durch die zunehmende Grösse und Komplexität des Vorhabens, der technischen und rechtlichen Konkretisierung, der öffentlichen Beachtung bzw. nötigen Diskussion und auch der Beantragung von Ressourcen für das Projekt und die spätere Weiterentwicklung auf.

Die Rollenverteilung zwischen Leistungsbezügern und -erbringern bewirkt eine Zuordnung von PAG und Fachstelle E-ID beim BJ

Die für das Vorhaben zwingende Parallelität von rechtlicher und technischer Entwicklung bringt keine eindeutige Zuordnung der Rolle von Federführung und PAG mit sich. Vor der konkreten Ausarbeitung der künftigen Programmstrukturen diskutierte der Projektausschuss die Rolle des PAG in verschiedenen Varianten. Zur Frage der Aufteilung der Verantwortlichkeiten bei der Vertrauensinfrastruktur für digitale Nachweise (E-ID-Vertrauensinfrastruktur) favorisierte der Projektausschuss die Variante «Komplettverantwortung BIT ergänzt durch eine ausserparlamentarische Kommission». Der finale Entscheid wurde im Mai 2023 unter Einbezug der beiden Departementschefinnen (EFD und EJPD) sowie des Bundeskanzlers getroffen.

Eng mit der Diskussion um den PAG ist die Positionierung der künftigen E-ID Fachstelle verbunden. Diese wird vor der Einführung der E-ID durch das Projekt aufgebaut, sodass sie ab dem Moment der Einführung für dessen Weiterentwicklung startklar ist. Der Diskussion um den PAG folgend, wurde die E-ID Fachstelle dem BJ als Auftraggeber zugeordnet. Der Betrieb und Support der Vertrauensinfrastruktur werden vom BIT im Auftrag der E-ID Fachstelle übernommen. Für die Ausstellung der E-ID ist das ISC-EJPD im Auftrag von fedpol verantwortlich.

Die Diskussion um die neue Struktur, siehe Abbildung 3, wurde ab dem Frühsommer 2023 geführt und vom Projektausschuss im Herbst 2023 verabschiedet. Dabei wurde ebenso festgehalten, dass im weiteren Verlauf Anpassungen vorgenommen werden können, wo dies operativ nötig scheint. Beschlüsse dazu werden jedoch via dem Programmausschuss (PA) getroffen.

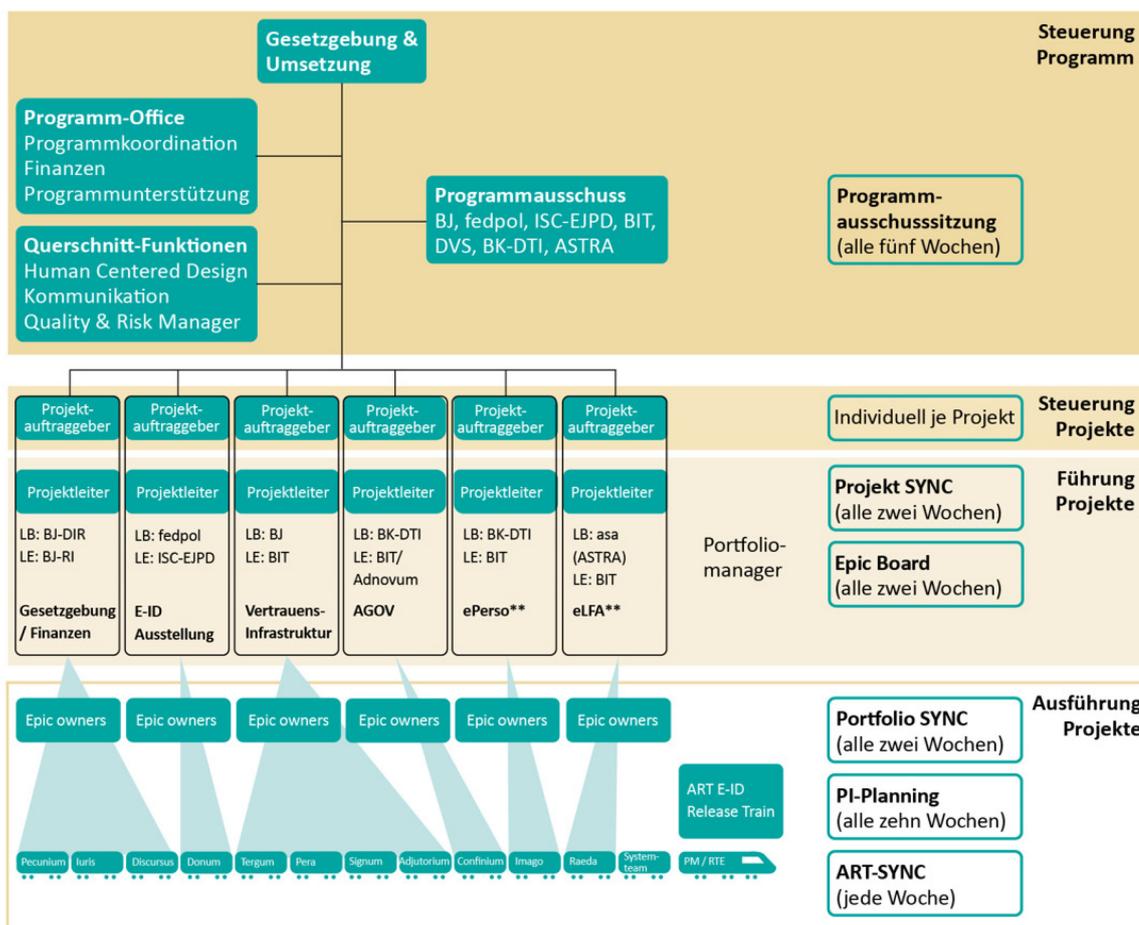


Abb. 3: Programmstruktur Programm E-ID, ab November 2023, Darstellung BJ

Der Fokus des Programms wird ab 2024 auf der Ausführung des Gesetzes auf Verordnungsebene sowie dem Aufbau der produktiven Systeme liegen. Anfang 2024 startet das Projekt AGOV mit dem eLogin in zwei Kantonen⁷ in eine Pilotphase. Im Frühjahr 2024 wird das Pilotprojekt von ASA / ASTRA mit dem elektronischen Lernfahrausweis (eLFA) im Kanton Appenzell Ausserrhoden starten. Beide Projekte dienen auch dazu, Erfahrungen hinsichtlich des Aufwands von Betrieb und Support zu sammeln.

Beurteilung

Die Programmgrösse und -komplexität, der ambitionierte Zeitplan und die agile Umsetzung in den Projekten erfordern ein gewisses Mass an Strukturierung. Es war in der vorherigen Matrixstruktur nicht mehr hinreichend gegeben. Die gewählte Programmstruktur E-ID ist angemessen und zielführend. Sie unterstützt zudem den bisherigen partizipativen Ansatz der Zusammenarbeit.

Die Zuordnung von PAG sowie der E-ID Fachstelle zum BJ werden begrüsst. Vor dem Hintergrund des strategischen Zusammenhangs wird die Einbindung von AGOV in das Programm ebenfalls positiv bewertet.

⁷ Appenzell Ausserrhoden und Zürich.

2.2 HERMES gibt Vorgaben für die Struktur und SAFe unterstützt die agile Umsetzung

Die EFK hat für ihre Analyse der Programmstruktur HERMES und SAFe Vorgaben sowie Erfahrungen mit anderen DTI-Schlüsselprojekten in vergleichbarer Dimension herangezogen. Sie hat daraus Mindestanforderungen an das Programm E-ID abgeleitet.

Generell besteht die Anforderung, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) gemäss HERMES (Organisationsform 2⁸) und SAFe (wo relevant) definiert, schriftlich festgehalten sind und gelebt werden. Folgende als zwingend einzustufende Programm-Rollen sind aktuell besetzt: Programmauftraggeber, Programmkoordinator (a. i.), Programmausschuss sowie die Projektauftraggeber.

Rollen in der Programmunterstützung sind noch nicht alle besetzt, aber aufgegleist

Der PAG wird durch den aktuell noch a. i. besetzten Programmkoordinator unterstützt. Die Funktion der Programmkoordination wird anfangs 2024 als neue Stelle innerhalb des beim BJ neu aufzubauenden Fachbereichs E-ID (E-ID Fachstelle) ausgeschrieben. Die Programmunterstützung und die Funktion des Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) wurden als Mini-Tender aus bundesweiten WTO-Ausschreibungen extern ausgeschrieben. Die Besetzung der Rollen erfolgen ab November 2023 bis ins erste Quartal 2024. Bei der Vergabe wird berücksichtigt, dass die Besetzung des QRM durch eine andere Firma als die übrigen Positionen der Programmunterstützung erfolgen wird, um dessen Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Die Programmunterstützung hilft dem Programmkoordinator in organisatorischen, administrativen Belangen, z. B. bei Aktivitäten der Qualitätssicherung, dem Risikomanagement und Controlling oder der internen Kommunikation.

Der QRM unterstützt den PAG mit einer unabhängigen Beurteilung des Programms. In seiner Funktion auf Ebene Programmsteuerung gibt er Empfehlungen für Massnahmen zur Erreichung der Programmziele ab. Die Rolle des QRM ist bereits skizziert und soll wie erwähnt im ersten Quartal 2024 besetzt werden.

Anders als im HERMES-Referenzhandbuch beschrieben, hat sich das Programm E-ID entschieden, das Stakeholdermanagement und die Stakeholderkommunikation zentral anzusiedeln und dafür die Rolle Kommunikation auf Ebene der Programmsteuerung definiert. Die Rolle ist seit 2021 besetzt.

Wesentliche Grundlagendokumente müssen noch erstellt werden, der Auftrag dazu ergeht an die Programmunterstützung

Zu den herausgearbeiteten Minimalanforderungen zählen die Programmgrundlagen, der Programmauftrag sowie der Programm-Management-Plan.

Gemäss HERMES werden die Programmgrundlagen (Schutzbedarfsanalyse, Rechtsgrundlagenanalyse, Studie) in der Programminitialisierungsphase erarbeitet. Da im vorliegenden Fall die Projekte vor dem eigentlichen Programm initiiert worden sind, fehlen diese Grundlagen auf Stufe Programm. Auf Projektstufe sind sie jedoch teilweise erarbeitet worden.

⁸ Gemäss HERMES Programmmanagement 5.

Der Programmauftrag ist die Vereinbarung zwischen dem PAG und dem Programmkoordinator. Der Programm-Management-Plan beinhaltet die Programmstrategie, die Gesamtplanung und die Organisation des Programms. In ihm werden die Querschnittsleistungen des Programms, die wesentlichen Regelungen zu Methoden, Techniken, Rollen und Hilfsmitteln programmspezifisch festgelegt. Er dient als einheitliche Handlungsgrundlage für alle Programmeteiligten. Beide Dokumente existieren derzeit noch nicht. Hier ist dem oben erwähnten Umstand Rechnung zu tragen, dass die Programmstruktur rund 1,5 Jahre nach Start des Vorhabens aufgesetzt wurde. Seitens PAG als auch Programmkoordinator a. i. ist man sich bewusst, dass diese beiden HERMES-Dokumente erstellt werden müssen, sobald die Rollen der Programmunterstützung besetzt sind.

Anstelle der Gesamtplanung wird eine übergeordnete, langfristige Roadmap und eine detailliertere, mittelfristige Planung für die Umsetzung verwendet. Dies entspricht der für die Umsetzung angewendeten Methode SAFe. Auch die operative Planung erfolgt gemäss den Leitlinien von SAFe. Dies geschieht in den PI-Plannings in einem zehn Wochen-Rhythmus. In den PI-Plannings werden die nächsten Entwicklungsschritte und -ergebnisse konkret geplant.

Die Aufgaben sind definiert, die Kompetenzen und Verantwortungen sowie wesentliche Prozesse müssen noch festgelegt werden

Die im Programm zusammengeschlossenen Projekte verwenden zwar verschiedene Umsetzungsmethoden⁹, folgen aber dem Agile-Release-Train wie er nach SAFe vorgesehen ist. Anfang November bestätigte der PA eine Anpassung der Meeting-Struktur und Konkretisierung der Rollen. Die festgelegte Meeting-Struktur entspricht danach sowohl den Anforderungen von HERMES als auch nach SAFe.

Die HERMES- und SAFe-Rollen, die eine inhaltliche Schnittmenge aufweisen, z. B. Projektleiter (HERMES) und Product Owner (SAFe), sind in ihren Verantwortlichkeiten und Kompetenzen noch nicht vollständig geklärt und dokumentiert. Daraus resultierende Doppelspurigkeiten oder Unklarheiten können nicht ausgeschlossen werden.

Ebenso bestehen noch Lücken im Bereich von Prozessen, die zwischen den Projekten aber auch ins Programm wirken. Beispielsweise ist noch nicht abschliessend klar, wie die finanziellen Mittel des Programms an die Projekte alloziert werden oder wie Change-Requests definiert und innerhalb der Projekte bzw. ressourcenwirksam auf Ebene Programm behandelt werden. Insbesondere fehlen daher entsprechende Vorgaben in den Bereichen von Steuerung, Eskalation, Kommunikation, Finanzen / Budgetierung, Change-Request, Qualitätssicherung (inkl. Abnahme, Test), Reporting und Abhängigkeitsmanagement.

Das operative Risikomanagement ist pragmatisch aufgesetzt

Die Vorgaben zum operativen Risikomanagement finden sich auf Confluence. Die Risiken und Impediments werden in den einzelnen Projektteams geführt. Sollte ein Projektrisiko in den roten Bereich rutschen, ist es auf Programmstufe zu eskalieren und bekommt so die erforderliche Aufmerksamkeit. Das Risikomanagement ist ein festes Traktandum in den PA-Sitzungen.

⁹ Hermes, SAFe, Scrum.

Beurteilung

Anders als im HERMES-Referenzhandbuch beschrieben, hat sich der PAG entschieden, das Stakeholdermanagement zentral beim Programm zu platzieren. Dazu wurde die Rolle Kommunikation auf Ebene der Programmsteuerung angesiedelt. Solche Anpassungen sind gemäss HERMES opportun und sind angesichts der Wichtigkeit des Stakeholdermanagements sinnvoll.

Die Rollen, die sich gemäss HERMES oder SAFe inhaltlich überschneiden, z. B. Projektleiter (HERMES) und Product Owner (SAFe), sind in ihren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten noch zu schärfen und sauber voneinander abzugrenzen, um Doppelspurigkeiten und unklare Verantwortlichkeiten zu vermeiden. Die Rollen müssen mit ihren AKV vollständig im Projekt-Management-Plan beschrieben werden. Um zeitgerecht und einheitlich auf mögliche Situationen, die beispielsweise eine Eskalation auf Stufe PAS erfordern, reagieren zu können, sind zudem die nötigen Prozesse zu definieren.

Handlungsbedarf für das Programm besteht ebenfalls bei der Ablagesystematik bzw. Dokumentation. Diese sind zum aktuellen Zeitpunkt unzureichend.

Die Besetzung der noch offenen Rollen der Programmunterstützung sowie des Programmkoordinators und des QRM sind aufgegleist. Die EFK verzichtet daher auf eine entsprechende Empfehlung.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Justiz, den Programmauftrag zu formulieren und den Programm-Management-Plan bis Ende des zweiten Quartals 2024 zu erstellen. Darin sind die Rollen inklusive deren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sowie wesentlichen Steuerungsprozesse und -instrumente zu definieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Die Definition eines Programmauftrags und die Ausarbeitung eines umfassenden Programm-Management-Plans bis Ende des zweiten Quartals 2024 werden vom Bundesamt für Justiz unterstützt. Diese Massnahmen sind von entscheidender Bedeutung, um präzise strategische Ziele festzulegen und eine effiziente Umsetzung des Programms sicherzustellen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf eine klare Unterscheidung zwischen Programmorganisation und Rollen resp. der (agilen) Umsetzung in den einzelnen Projekten gelegt.

Das Zuwarten bezüglich Implementierung der Hermes-Prozesse bis zur Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat basiert auf einer wohlüberlegten und strategischen Entscheidung. Dies ermöglicht eine nahtlose Integration der Hermes-Richtlinien und -Prozesse in die Gesamtstrategie des Programms. Damit gewährleisten wir eine professionelle Strukturierung des Programms und die Implementierung sämtlicher Hermes-Standards in einem durchdachten und kohärenten Rahmen.

2.3 Konsolidierung der Finanzen auf Ebene Programm – wichtige Steuerungsgrössen für den PAG

Gemeinsame Ressourcenanträge und Erhebung der personellen und finanziellen Auswirkungen für den Bund bis 2028

Das Projekt beantragte dem Parlament in einem gemeinsamen Ressourcenantrag vom März 2023 die zusätzlich notwendigen Mittel von insgesamt 6,6 Mio. Franken¹⁰ sowie einen Verpflichtungskredit für die Pilotierung und den Aufbau der E-ID-Vertrauensinfrastruktur von 40,4 Mio. Franken. Die zusätzlichen Mittel für 2023 sowie der Verpflichtungskredit wurden im Juni 2023 vom Parlament genehmigt.

In Vorbereitung auf die Botschaft zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise wurden die weiteren finanziellen und personellen Auswirkungen für den Bund geschätzt und im Rahmen der neuen «Bedarfserhebung (Entwicklungsrahmen im Eigenbereich) für den VA25 und den FP26» beantragt. Für die Jahre 2023 bis 2028 wurden für das Programm, d. h. die Entwicklung der Vertrauensinfrastruktur, der Ausstellung der E-ID, der Piloten eLFA und ePerso sowie für den Betrieb der Vertrauensinfrastruktur bis 2028 insgesamt 181,9 Mio. Franken beantragt. Diese wurden mit der Annahme der Botschaft am 22. November 2023 vom Bundesrat bestätigt. Die Bestätigung des Parlaments steht noch aus. Ab 2029 wird zudem mit rund 25 Mio. Franken jährlichem Betriebsaufwand gerechnet.

Hinterlegt ist zudem die Annahme, dass durch die wachsende Anzahl Ökosystem-Teilnehmende und durch die Entwicklungen im Ausland in den Jahren 2026 und 2027 ein Investitionsschub anfallen wird, für beide Jahre sind daher je 5 Mio. CHF und ab 2028 nochmals 4 Mio. einzustellen.

Finanzen des Programms werden durch das BJ zu steuerungsrelevanten Informationen für den PAG aggregiert

In der gewählten Programmstruktur werden die Einzelprojekte auch in Finanzierungsfragen dezentral geführt, verbucht und rapportiert. Das BJ übernimmt im Rahmen des Programms einerseits die Rolle, die Finanzen auf Stufe Programm zusammenzuführen und andererseits in für den PAG bzw. den PA steuerungsrelevanten Grössen abzubilden. Die wirtschaftliche Verantwortung für die eingesetzten finanziellen Mittel verbleibt, siehe Kapitel 2.2, bei den Projektauftraggebern.

Das BJ hat einen Sammelkredit¹¹ erhalten, um die Gesamtsicht über das Programm abbilden zu können. Über diesen Sammelkredit werden die Mittel zugewiesen bzw. werden, wenn Unklarheiten in der Zuweisung bestehen, die Mittel auf diesem gehalten. Nicht verwendete Mittel müssen an das BJ zurücktransferiert werden¹². Bei allfälligen Bedürfnissen aus den Projekten können Kreditabtretungen vorgenommen werden. Das BJ ist für einen Antrag allfälliger zweckgebundener Mittel verantwortlich.

¹⁰ Im Rahmen des Nachtrags I zum Voranschlag 2023.

¹¹ A202.0192 E-ID; BRB vom 29. März 2023.

¹² Ausgenommen sind zentrale Mittel, z. B. für DVS. Diese müssen zurückgegeben und im Folgejahr allenfalls wieder beantragt werden.

Für das Programm wurde zudem bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung ein departmentsübergreifender Verpflichtungskredit beantragt. Damit wird ein Teil des Verpflichtungskredits direkt beim Leistungserbringer geführt. Extern bezogene Leistungen werden vom Leistungserbringer wie auch vom Leistungsbezüger direkt dem verwaltungseinheitsübergreifenden Verpflichtungskredit belastet. Voranschlagsseitig werden die vom Leistungserbringer extern bezogenen Leistungen mittels Leistungsverrechnung dem Leistungsbezüger weiterverrechnet. Das BJ verantwortet diesen übergreifenden Verpflichtungskredit.

Das BJ erstellt eine übergeordnete Berichterstattung. Im IKT-Cockpit werden die Projekte zusammengeführt und unter Programm E-ID ausgewiesen.

Der Finanzchef BJ übernimmt die Rolle Finanzen Programm E-ID. Er nimmt in dieser Rolle regelmässig am PAS teil, das Thema Finanzen ist als Standard-Traktandum geführt. Im Rahmen der PAS vom November 2023 wurde auch die Rolle Finanzen geschärft, siehe Kap. 2.2.

Der Finanzchef BJ ist im Austausch mit den Finanz-Ansprechpartnern der einzelnen Projekte, um die nötigen Gefässe, konkrete Ausgestaltung der Prozesse Finanzen / Mittelallokation, Zugriffsrechte und Ablage mit diesen zu vereinbaren. Der Jahresabschluss 2023 wird eine erste Verprobung dieser Festlegungen sein.

Beurteilung

Die für 2023 benötigten Nachträge bzw. die ab 2024 beantragten Mittel wurden departmentsübergreifend erarbeitet und klar als konsolidierter Bedarf des Programms ausgewiesen und beantragt. Die Mittel insgesamt über den Sammelkredit BJ bzw. den departmentsübergreifenden Verpflichtungskredit auszusteuern, ist ein zweckmässiges Vorgehen und dem Vorhaben angemessen.

Die Annahmen zu den künftigen Supportkosten werden sich insbesondere durch die Erfahrungen aus den Pilotprojekten noch konkretisieren. Entsprechend sind sie in den kommenden Budgetperioden weiter zu diskutieren. Mit der Konkretisierung des E-ID Gesetzes auf Verordnungsebene ist auch die Thematik Gebühren weiter zu konkretisieren.

Der PAG benötigt für die Steuerung des Programms auch Informationen zur finanziellen Entwicklung. Es ist sinnvoll, die Rolle Finanzen auf Programmsteuerungsebene und beim BJ anzusiedeln. Die notwendigen prozessualen und instrumentellen Voraussetzungen für den gesamthaften Überblick sind teilweise bereits im Laufe der Prüfung angepasst worden oder sind in Erarbeitung. Die EFK verzichtet daher auf eine separate Empfehlung. Die Konkretisierung des Prozesses Steuerung Finanzen Programm bzw. Mittelallokation ist bereits in Empfehlung 1 des Kapitel 2.2 enthalten.

3 Stakeholdermanagement und Kommunikation

Ablehnungsgründe aus dem Jahr 2021 begründen auch den hohen Stellenwert des Stakeholdermanagements und der Stakeholderkommunikation für den Programmerfolg

Die Zuordnung der Rolle Stakeholdermanagement auf Programmsteuerungsebene, siehe Kapitel 2.1, verdeutlicht den hohen Stellenwert, den das Programm E-ID diesem Thema gegeben hat. Das Referendum gegen das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste war 2021 u. a. deshalb erfolgreich, weil dringende Fragen zur Technologie erst im politischen Prozess respektive im Abstimmungskampf dieser IT-Vorlage von der Verwaltung beantwortet wurden. Die Antworten erfolgten reaktiv und kamen, unabhängig davon wie plausibel sie waren, zu spät. Die Verwaltung agierte aus der Defensive.

Das Programm E-ID hat sich neu ausgerichtet und kommuniziert seit seinem Start offensiver, auf unterschiedlichen Kanälen und in verschiedenen Frequenzen. Das Interesse scheint insgesamt sehr hoch zu sein, was sich beispielsweise schon in den Rückmeldungen zur öffentlichen Diskussion am Zielbild¹³ 2021 oder den Stellungnahmen zur Vernehmlassung im Juni 2022¹⁴ zeigte.

3.1 Die Stakeholderanalyse muss aktualisiert und die Entwicklungen müssen verfolgt werden

Ende 2021 wurde eine Stakeholderanalyse extern beauftragt und erarbeitet. Diese gibt einen Überblick über verschiedene Stakeholderkategorien, deren Akteurinnen und Akteure und Positionierungen. Sie liefert auch verschiedene Handlungsempfehlungen zum Stakeholdermanagement bzw. zur Kommunikation. Einige dieser werden umgesetzt. Neben dieser Stakeholderanalyse haben einzelne Projekte wie E-ID Ausstellung und eLFA eigene Übersichten über ihre Stakeholder bzw. betreuen diese aufgrund des ohnehin engen Kontaktes direkt.

Die Ergebnisse der Vernehmlassung 2022 zeigen ein für das Programm E-ID eher positives Bild und sie geben gleichzeitig einen guten Überblick über die aktuelle Positionierung einzelner Akteurinnen und Akteure. Die Ansprüche der involvierten Stakeholder divergieren grundsätzlich nicht stark voneinander. Diese Situation kann sich jedoch im Verlauf der parlamentarischen Phase bzw. der Konkretisierung der technischen Umsetzung ändern.

Die weiterführende methodische Verwendung, Aktualisierung oder eine aktive Bewirtschaftung der Stakeholderanalyse 2021 konnte nicht nachvollzogen werden. Beispielsweise werden Veränderungen von Positionen von Akteurinnen und Akteuren nicht systematisch erhoben, einzelne Themen werden nicht insgesamt verfolgt.

Das bisherige Stakeholdermanagement des Programms E-ID war bis zur Bestätigung der Botschaft zum E-ID Gesetz hauptsächlich auf den Schwerpunkt Gesetzgebung ausgerichtet. Gemäss dem Kommunikationsverantwortlichen E-ID soll 2024 das Stakeholdermanagement insbesondere mit Blick auf den Aufbau des Ökosystems ausgebaut werden.

¹³ Rund 60 Organisationen gaben Stellungnahmen ab.

¹⁴ Es gingen 117 Stellungnahmen ein.

Beurteilung

Das Stakeholdermanagement und darauf ausgerichtete Kommunikationsmassnahmen sind, auch als Lessons Learned aus der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste 2021, für den Programmserfolg essenziell. Die Positionierung einer Stelle Kommunikation auf Ebene der Programmsteuerung ist daher absolut gerechtfertigt.

Das Fortschreiten des Programms und damit die Konkretisierung der rechtlichen und technischen Details können zu Veränderungen in Positionen von Stakeholdern führen. Deshalb müssen die Stakeholder und ihre Positionen verfolgt werden, um auf Veränderungen proaktiv und mit entsprechenden Kommunikationsmassnahmen reagieren zu können.

Der bereits angedachte Ausbau des Stakeholdermanagements 2024 sollte auch dazu genutzt werden, die verschiedenen Stakeholderlisten zu konsolidieren und wo nötig um Analysen zu deren Positionen und Kommunikationskanäle ergänzt werden. Auch hier besteht Handlungsbedarf hinsichtlich einer einheitlichen Dokumentation und Versionierung der Dokumente.

Die EFK verzichtet auf eine separate Empfehlung, da diese thematisch mit der Empfehlung 2 des nachfolgenden Kapitels 3.2 verknüpft ist.

3.2 Die Kommunikation muss in der nächsten Phase die Bevölkerung mit einbinden

Die bisherige Kommunikation des Programms E-ID ist eher passiv¹⁵ ausgerichtet. Das ist zum einen der bisherigen Phase von Vorbereitung Botschaft und Erarbeitung Grundlagen Vertrauensinfrastruktur und Piloten geschuldet, aber auch der noch fehlenden rechtlichen Grundlage für die E-ID und deren Ökosystem.

Dieses eher passive Ansprechen erfolgte etwa durch Anbieten von Informationen auf verschiedenen Kanälen bzw. in unterschiedlichen Formen, z. B. durch Vorträge oder das Ausrichten der monatlichen Partizipationsmeetings. Die Kontaktaufnahme erfolgte mehrheitlich durch die Stakeholder selbst. Einzig zur Vernehmlassung 2022 wurden einzelne Stakeholder direkt angesprochen. Die bisherige Kommunikation fokussierte sich damit nicht explizit auf die Gesamtbevölkerung und auch nicht auf alle Stakeholder. Es scheint ein Informations-Gap zwischen einigen Stakeholdern, aber sicher zur breiten Bevölkerung zu bestehen.

Bei der Analyse der vorhandenen Basisdokumente – d. h. Kommunikationskonzept, Kommunikationsmassnahmen, Zielbild – ist in Verbindung mit der Stakeholderanalyse (siehe Kapitel 3.1) der Eindruck einer eher intuitiven, spontanen Auswahl von Kommunikationsmassnahmen entstanden, um Stakeholder anzusprechen. Die vorhandenen Dokumente lassen nicht eindeutig erkennen, wann sie verfasst oder abgenommen wurden und ob sie noch aktuell sind. Ihr Aufbau ist nicht stringent und teilweise schwierig nachzuvollziehen. Wichtige Inhalte werden zwar angesprochen, aber es bleibt das «Und jetzt» und «Wer?» offen. Ein Kommunikationsplan, der die einzelnen Elemente inklusive der Stakeholderanalyse miteinander verknüpft und auf eine zeitliche Terminierung herunterbricht, fehlt bislang.

¹⁵ Passiv bezieht sich hier nur auf das Verhalten des Ansprechens der Stakeholder. Die geführten Diskussionen mit den eingebundenen Stakeholdern erfolgen aktiv, d. h. partizipativ.

Der Kommunikationsbeauftragte E-ID ist seit 2022 für alle Kommunikationsmassnahmen nach aussen bzw. deren Organisation und Koordination verantwortlich. Gemäss seinen Angaben verwendet er dafür 90 % seiner Arbeitszeit. Er nimmt regelmässig mit dem Standard-Traktandum Kommunikation am PA teil und informiert über geplante, laufende oder abgeschlossene Massnahmen. In den Projekten des Programms stehen in unterschiedlichem Umfang Mitarbeitende aus dem Gebiet Kommunikation inkl. Branding zur Verfügung.

Beurteilung

Die Nutzung der E-ID und deren Ökosystems hängt im Wesentlichen von der Akzeptanz bzw. dem Vertrauen der Bevölkerung ab. Bisher ist die Kommunikation aus nachvollziehbaren Gründen eher passiv. Künftig muss sie nach aussen aktiver und zielgerichteter erfolgen. Sie muss sich dazu auch an bisher noch nicht berücksichtigte Stakeholder richten.

Die vorhandenen Grundlagendokumente müssen aktualisiert, mit der Stakeholderanalyse verknüpft und in einem Kommunikationsplan abgebildet werden. Damit können die bestehenden Aktivitäten systematischer und zielgerichteter auf die Stakeholderkategorien ausgerichtet werden. Zudem werden die Wirkung bzw. der Aktionsradius der Massnahmen sichtbar. Bestehende Lücken können besser erkannt und angegangen werden. Diese Informationen sind für den PAG steuerungsrelevant.

Ein strukturierteres Vorgehen sollte zudem zu einer Entlastung des Kommunikationsbeauftragten E-ID führen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Justiz, eine programmübergreifende Stakeholderübersicht zu führen und bis zum Ende des zweiten Quartals 2024 einen mit dieser abgestimmten Kommunikationsplan zu erstellen. Dadurch sollen die Kommunikationsmassnahmen systematischer adressiert, deren Durchsatz messbar gemacht und Informationslücken geschlossen werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BJ

Die Empfehlung zur Erstellung einer Stakeholderübersicht und eines Kommunikationsplans bis Q2 2024 wird unterstützt. Im E-ID-Vorhaben arbeiten wir mit BJ, fedpol und DVS am staatlich anerkannten Identifikationsnachweis. Für eine erfolgreiche Umsetzung sind klare Kommunikation und Partizipation entscheidend.

Unsere E-ID-Programmorganisation nutzt bereits verschiedene Partizipationsformate. Die Erweiterung unserer Stakeholderanalyse und Kommunikationsplanung bis zum zweiten Quartal 2024 optimieren diese Massnahmen weiter.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID), Entwurf vom 22. November 2023, BBI 2023 2843

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) Stand am 1. September 2023, SR 614.0

Parlamentarische Vorstösse

21.3124 – Vertrauenswürdige staatliche E-ID, eingereicht von Andrey Gerhard, Grüne Fraktion, GRÜNE Schweiz, Nationalrat, 10.3.2021

21.3125 – Vertrauenswürdige staatliche E-ID, eingereicht von Franz Grüter, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, Nationalrat, 10.3.2021

21.3126 – Vertrauenswürdige staatliche E-ID, eingereicht von Min Li Marti, Sozialdemokratische Fraktion, Sozialdemokratische Partei der Schweiz, Nationalrat, 10.3.2021

21.3127 – Vertrauenswürdige staatliche E-ID, eingereicht von Jörg Mäder, Grünliberale Fraktion, Grünliberale Partei, Nationalrat, 10.3.2021

21.3128 – Vertrauenswürdige staatliche E-ID, eingereicht von Simon Stadler, Die Mitte Fraktion, Die Mitte. EVP, Nationalrat, 10.3.2021

21.3129 – Vertrauenswürdige staatliche E-ID, eingereicht Carlo Sommaruga, FDP-Liberale Fraktion, Nationalrat, 10.3.2021

Botschaften

23.073 – Botschaft zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise vom 22. November 2023, BBI 2023 2842

Anhang 2: Abkürzungen

AG	Auftraggeber
AGOV	Neues Behörden-Login der Schweiz
AKV	Aufgaben Kompetenzen Verantwortlichkeiten
ASA	Vereinigung der Strassenverkehrsämter
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BGEID	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
E-ID	Staatlich anerkannter elektronischer Identifikationsnachweis
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
eLFA	Elektronischer Lernfahrausweis
ePerso	Elektronischer Personalausweis
ISC-EJPD	Informatik Service Center ISC-EJPD
PA	Programmausschuss
PAG	Programmauftraggeber
PAS	Programmausschusssitzung
PoC	Proof of Concept
QRM	Qualitäts- und Risikomanager

Anhang 3: Glossar

Agile Release Train (ART)	ART ist ein langlebiges Team von Agile Teams. Der Train entwickelt inkrementell, er liefert und betreibt oftmals eine oder mehrere Lösungen innerhalb eines Entwicklungswertstroms.
Confluence	Confluence ist eine kommerzielle Wiki-Software, die vom australischen Unternehmen Atlassian entwickelt und als Enterprise Wiki für die Dokumentation und Kommunikation von Wissen und den Wissensaustausch in Unternehmen und Organisationen verwendet wird.
HERMES	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 E-CH allen zur Verfügung.
Impediments	Jegliche Art von Störungen, die während der Arbeit auftreten und Teams oder einzelne Teammitglieder bei der Erledigung von Tätigkeiten einschränken. Diese Störungen sind ein Faktor, der die Erreichung von vereinbarten (Sprint-)Zielen gefährden kann.
Ökosystem E-ID	Die E-ID soll auf einer staatlich betriebenen Infrastruktur beruhen. Sie soll staatlichen und privaten Stellen für die Ausstellung unterschiedlicher digitaler Nachweise zur Verfügung stehen (E-ID-Ökosystem).
PI-Planning	Das PI-Planning ist ein kadenzbasiertes Event für den gesamten ART, das Teams und Stakeholder auf eine gemeinsame Mission und Vision ausrichtet.
Programmauftraggeber	In der Organisationsform 2 ¹⁶ steuert der Programmauftraggeber das Programm und lässt sich dabei durch einen Programmausschuss unterstützen. Er führt die Projektauftraggeber. Dem Programmauftraggeber obliegt die Gesamtverantwortung für die in den Projekten des Programms erzielten Ergebnisse und die Erreichung der Ziele innerhalb des gesetzten Kosten- und Terminrahmens. Er ist für die Steuerung bzw. Zuteilung der finanziellen und personellen Ressourcen auf die Projekte verantwortlich.

¹⁶ Gemäss HERMES Programmmanagement 5.

Programmkordinator	Der Programmkordinator koordiniert das Programm und die Projektleiter im Auftrag des Programmauftraggebers und wird von ihm ernannt und geführt. Der Programmkordinator führt und konsolidiert den Programm-Management-Plan auf der Basis der Projektmanagementpläne der Projekte gemeinsam mit den Projektleitern und den Projektauftraggebern. Er verfügt nicht über die Anordnungskompetenz gegenüber Projektleitern und weiteren ihm unterstellten Rollen im Projekt.
Programmausschuss	Der Programmausschuss unterstützt den Programmauftraggeber bei seinen Aufgaben. Die Mitglieder des Programmausschusses bringen die Anliegen der Organisation ein, die sie vertreten. Sie verfügen über die nötige Entscheidungskompetenz ihrer Verwaltungseinheit. Der Programmauftraggeber organisiert und leitet die Sitzungen des Programmausschusses.
Projektauftraggeber	Der Projektauftraggeber steuert das Projekt und führt seinen Projektleiter. Der Projektauftraggeber wird bei Bedarf durch einen Projektausschuss unterstützt. Die Projekte können sämtliche Rollen der Hierarchieebenen Steuerung, Führung und Ausführung enthalten, um so weitgehend autonom vom Programm für das jeweilige Projekt betreffende Entscheide herbeiführen zu können. Sie sind für den wirtschaftlichen Einsatz der verfügbaren Ressourcen verantwortlich.
Scaled Agile Framework (SAFe)	Das SAFe ist ein Framework für Business-Agilität und besteht aus einer Reihe von Organisations- und Workflow-Mustern zur Implementierung von Agile-Praktiken im gesamten Unternehmen. Das Framework ist eine Wissenssammlung mit strukturierten Leitlinien zu Rollen und Zuständigkeiten, zur Planung und Verwaltung von Aufgaben und zu förderungswürdigen Werten.
Scrum	Vorgehensmodell des Projekt- und Produktmanagements, insbesondere zur agilen Softwareentwicklung. Es wurde in der Softwaretechnik entwickelt, ist aber davon unabhängig. Es ist eine Umsetzung von Lean Development für das Projektmanagement.

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).