

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



Prüfung des DTI-Schlüsselprojekts ASALfutur

Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung
und Staatssekretariat für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	989.23622
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.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Ergebnisse der Prüfung 2023	16
2.1 Risiken waren teils lange bekannt und wurden unterschätzt	16
2.2 Projektsteuerung braucht übergreifende Steuerungsinstrumente und -informationen	17
2.3 Schwächen in der Projektführung müssen dringend behoben werden – die Neuplanung ist bis dahin nicht belastbar	19
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
Anhang 2: Abkürzungen	26

Prüfung des DTI-Schlüsselprojekts ASALfutur

Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung und Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Schlüsselprojekt ASALfutur bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung im Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO-TC) zum vierten Mal geprüft.¹ Das Projekt befindet sich in der Realisierungsphase. Die bestehende Anwendung ASAL 1.0 dient der Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Im ersten Semester 2023 wurden Arbeitslosenentschädigungen an rund 108 000 Taggeldbezüger, Kurzarbeitsentschädigungen an ca. 150 Betriebe und Schlechtwetterentschädigungen an ca. 165 Betriebe ausbezahlt.²

ASAL 2.0 wurde an Ostern 2023 in Betrieb genommen: Es handelt sich um eine Teil-Einführung für die Leistungsarten Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung. Die Teil-Einführung verlief nicht reibungslos und machte diverse Mängel deutlich. Diese Mängel betrafen nicht nur die Qualität des eingeführten Systems, sondern auch der Projektdurchführung. Im Mai 2023 mussten die Projektverantwortlichen anerkennen, dass die auf den Jahreswechsel 2023/24 geplante Einführung der gesamten Bezügerbewirtschaftung nicht mehr realisierbar ist. Der Projektauftraggeber veranlasste im Juni 2023 die Überarbeitung der Planung von ASALfutur.

Aufgrund dieser Situation löste die EFK im Juli 2023 eine dringliche Prüfung aus und setzte die Direktion des SECO und die Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung davon in Kenntnis.

Die EFK stellte in ihrer Prüfung wesentliche Mängel in der Projektsteuerung und -führung fest. Darüber hinaus ist die Verantwortungsbereitschaft der Ausgleichsstelle und der Kassen ungenügend. Diese Faktoren sind im Wesentlichen auch die Ursache für die Probleme nach der Teil-Einführung. Die Planung von ASALfutur ist bis zur Behebung dieser Ursachen nicht belastbar und birgt die Risiken von weiterem Terminverzug und Kostenerhöhungen. Die EFK stellte ebenso fest, dass die Projektleitung Massnahmen ergriffen hat, um die Situation zu verbessern.

Die Projektsteuerung verfügt nicht über eine aggregierte Sicht über alle Projekte und den Betrieb der Ausgleichsstelle

Der Projektauftraggeber von ASALfutur steuert das Projekt anhand der aktuellen Detailplanung, die u. a. aber den kritischen Pfad zwischen den Arbeitspaketen und den mit ASALfutur zusammenhängenden Projekten nicht ausweist.

¹ «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung» (PA 17540), «Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts ASALfutur» (PA 19409 und PA 21304), verfügbar auf der Website der EFK.

² Quelle: SECO, Statistik und Arbeitsmarktanalysen, Stand der Abfrage 17.11.2023; die Angaben stellen jeweils den Mittelwert der betrachteten Periode dar. Bei den Schlechtwetterentschädigungen wurde die Schlechtwetterperiode von Januar bis April 2023 betrachtet.

Als Leiter der Ausgleichsstelle verfügt er zudem nicht über eine konsolidierte Sicht über alle Projekte und den Betrieb der Ausgleichsstelle. Daher muss er Steuerungsgespräche mit den Gesamtprojektleitern und den Ressortleitern der Ausgleichsstelle führen, um eine Gesamtsicht herzustellen.

Die EFK empfiehlt, steuerungsrelevante Grössen zu entwickeln, die dem Projektauftraggeber eine konsolidierte, objektive und messbare Betrachtung inklusive der Entwicklung des Projektfortschritts in der Stammorganisation erlauben.

Des Weiteren empfiehlt die EFK das bestehende Portfoliomanagement auszubauen. So lassen sich die Ressourcen umfassend für den Betrieb und die Projekte der Ausgleichsstelle steuern. Erforderlich dafür ist die Darstellung von Abhängigkeiten zwischen den Projekten und deren Auswirkungen auf den Betrieb bzw. vice versa.

Mängel in der Projektführung müssen dringend behoben werden, die Ausgleichsstelle und die Kassen müssen ihre fachliche Verantwortung stärker wahrnehmen

Im Juni 2023 erhoben die Kassen in ihren Positionspapieren zu verschiedenen Themen im Zusammenhang mit der Teil-Einführung erhebliche Kritik. Auch aus dem Projekt selber wurde Kritik laut. Diese kann u. a. auch auf Schwächen in der Projektführung zurückgeführt werden. Daneben wirkt der mangelnde Einbezug bzw. das reaktive Verhalten der Stammorganisation und der Kassen auf die Situation ein. Die Zusammenarbeit zwischen der Linien- und der Projektorganisation ist zu wenig konstruktiv. Erschwerend kommen interne Spannungen in der Ausgleichsstelle hinzu.

Es gibt eine Vielzahl von Gremien, in denen nicht immer die zur Entscheidungsfindung nötigen fachlichen und hierarchischen Kompetenzen vertreten sind. Um die Verlässlichkeit und Klarheit getroffener Entscheidungen zu erhöhen, müssen Entscheidungen von der Projektführung bewusst eingefordert und eingegangene Verpflichtungen bestätigt werden. Insgesamt besteht ein erheblicher Handlungsbedarf. Die EFK spricht deshalb Empfehlungen aus, die insbesondere darauf fokussieren, dass die fachliche Verantwortung stärker durch die Ausgleichsstelle und die Kassen übernommen wird.

Das Projekt wird von zwei Co-Gesamtprojektleitern geführt. Diese sind mit unterschiedlichen Aufgaben betraut. Die Aufgabenteilung wird jedoch nicht konsequent genug gelebt, wodurch sich die beiden nicht ausreichend entlasten. Zudem werden teilweise auch fachliche Entscheidungen durch die Co-Gesamtprojektleitung gefällt. Die EFK richtet daher eine Empfehlung an das SECO, die darauf abzielt, dass fachliche Zuständigkeit nicht überschritten und kompensierende Handlungen unterbunden werden.

Audit du projet TNI clé SIPACfuture

Commission de surveillance de l'assurance-chômage et Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un quatrième audit du projet clé SIPACfuture auprès de l'organe de compensation de l'assurance-chômage, rattaché au centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage du Secrétariat d'État à l'économie (SECO-TC).¹ Le projet est en cours de réalisation. L'actuelle application SIPAC 1.0 sert au paiement des prestations de l'assurance-chômage. Au premier semestre 2023, près de 108 000 personnes ont ainsi bénéficié d'indemnités de chômage, quelque 150 entreprises ont reçu des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et 165 des indemnités en cas d'intempérie.²

SIPAC 2.0 a été mis en service à Pâques 2023, il s'agit d'une introduction partielle pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et les indemnités en cas d'intempéries. Cette introduction partielle ne s'est pas déroulée sans heurt et a révélé différentes lacunes. Ces dernières ne concernaient pas seulement la qualité du système mis en place, mais aussi celle de la mise en œuvre du projet. En mai 2023, les responsables de projet ont dû reconnaître que l'introduction de l'ensemble du système de gestion des bénéficiaires prévue pour fin 2023/début 2024 n'était plus réalisable. En juin 2023, le mandant du projet a donc établi une nouvelle planification pour SIPACfuture.

Compte tenu de cette situation, le CDF a lancé en juillet 2023 un audit urgent et en a informé la direction du SECO et la commission de surveillance de l'assurance-chômage.

Dans son audit, le CDF a constaté de graves manquements dans le pilotage et la conduite du projet. En outre, ni l'organe de compensation ni les caisses n'ont fait preuve d'une réelle volonté d'assumer leurs responsabilités. Ces facteurs expliquent en bonne partie les problèmes apparus après l'introduction partielle. Tant que les causes du problème ne seront pas résolues, la planification de SIPACfuture n'est pas fiable et comporte des risques de nouveaux retards et d'augmentation des coûts. Le CDF a également constaté que la direction du projet avait pris des mesures pour améliorer la situation.

Pilotage de projet sans aperçu global de tous les projets, ni des opérations de l'organe de compensation

Le mandant de SIPACfuture gère le projet à l'aide d'une planification détaillée mise à jour qui, entre autres, n'indique pas le chemin critique entre les lots de travaux et les projets liés à SIPACfuture.

En dépit de sa qualité de responsable de l'organe de compensation, il n'a pas non plus d'aperçu consolidé de tous les projets, ni de l'activité opérationnelle de l'organe de

¹ « Audit de gouvernance auprès de l'assurance-chômage » (n° d'audit 17540), « Audit du projet informatique clé SIPACfuture » (n° d'audit 19409 et 21304), disponibles sur le site Internet du CDF.

² Source : SECO, Statistiques et analyses du marché du travail, site consulté le 17.11.2023 ; les données représentent la valeur moyenne de la période considérée. Dans le cas des indemnités pour intempéries, la période considérée s'étend de janvier à avril 2023.

compensation. Il doit donc mener des entretiens de pilotage avec les chefs de projet et les chefs de service de l'organe de compensation pour avoir une vue d'ensemble.

Le CDF recommande de mettre au point pour le pilotage des paramètres qui permettent au mandant d'avoir une vision consolidée, objective et mesurable, y compris pour l'avancement du projet dans son organisation de base.

Le CDF recommande par ailleurs de développer la gestion de portefeuille existante, de façon à pouvoir gérer globalement les ressources allouées à l'exploitation et aux projets de l'organe de compensation. À cet effet, il est nécessaire de présenter les interdépendances entre les projets et leurs effets sur l'exploitation et vice-versa.

Besoin urgent de remédier aux manquements dans la conduite de projet, et nécessité que l'organe de compensation et les caisses assument davantage leur responsabilité technique

En juin 2023, les caisses ont émis dans leurs prises de position de vives critiques sur différents thèmes liés à l'introduction partielle de SIPACfuture. Des critiques provenaient également de participantes et participants au projet. Elles s'expliquent en partie par les faiblesses dans la conduite du projet. En outre, le manque d'implication et de réactivité de l'organisation de base et des caisses n'a guère arrangé les choses. La collaboration entre l'organisation de base et l'organisation de projet n'est pas assez constructive. Des tensions internes à l'organe de compensation viennent compliquer la situation.

Les nombreux organes en place n'ont pas toujours les compétences techniques et hiérarchiques nécessaires à la prise de décision. Pour renforcer la fiabilité et la clarté des décisions, la direction de projet doit expressément exiger que des décisions soient rendues, et les engagements pris doivent être confirmés. Dans l'ensemble, le besoin d'agir ici est réel. Le CDF a donc émis des recommandations visant en particulier à ce que l'organe de compensation et les caisses assument davantage leur responsabilité technique.

Deux personnes assurent la conduite globale du projet. Chacune d'elles accomplit des tâches différentes. Cependant, la répartition des tâches n'est pas assez conséquente, ce qui fait que les deux ne se déchargent pas suffisamment dans leur travail. En outre, les décisions techniques sont parfois aussi prises par les coresponsables de projet. Le CDF recommande donc au SECO de veiller à ce que les compétences techniques ne soient pas outrepassées et à ce qu'aucune activité compensatoire ne soit entreprise.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TDT SIPADfuturo

Commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione e Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica per la quarta volta il progetto chiave «SIPADfuturo» presso l'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, nel campo di prestazioni Mercato del lavoro e Assicurazione contro la disoccupazione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO TC).¹ Il progetto è in fase di realizzazione. L'attuale applicazione SIPAD 1.0 serve per il pagamento delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Nel primo semestre del 2023 sono state versate indennità di disoccupazione a circa 108 000 beneficiari, indennità per lavoro ridotto a circa 150 aziende e indennità per intemperie a circa 165 aziende.²

SIPAD 2.0 è entrato in funzione nel periodo di Pasqua 2023: si trattava di un'introduzione parziale per i due tipi di prestazione indennità per lavoro ridotto e indennità per intemperie. Tuttavia, si sono palesati dei problemi che hanno reso evidenti varie carenze riguardanti non solo la qualità del sistema introdotto, ma anche la realizzazione stessa del progetto. Nel maggio del 2023, i responsabili del progetto hanno dovuto riconoscere che l'introduzione dell'intero sistema di gestione dei beneficiari, prevista per il periodo a cavallo tra il 2023 e il 2024, non era più realizzabile nei tempi stabiliti. Nel giugno del 2023, il committente del progetto ha chiesto che la pianificazione di SIPADfuturo venisse riesaminata.

A causa di tale situazione, il CDF ha avviato una verifica urgente nel luglio del 2023, informando inoltre la direzione della SECO e la Commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Nella sua verifica, il CDF ha constatato carenze significative nella gestione e nella direzione del progetto. Inoltre, il senso di responsabilità dell'ufficio di compensazione e delle casse si è rivelato insufficiente. Tali fattori costituiscono in sostanza la causa dei problemi riscontrati dopo l'introduzione parziale. Finché non verrà trovata una soluzione, non sarà possibile garantire una pianificazione resiliente di SIPADfuturo e continuerà a sussistere il rischio di ulteriori posticipi e aumenti dei costi. Il CDF ha inoltre constatato che la direzione del progetto ha adottato delle misure per migliorare la situazione.

Gestione del progetto senza una visione d'insieme di tutti i progetti e dell'esercizio dell'ufficio di compensazione

Il committente di SIPADfuturo guida il relativo progetto sulla base della pianificazione dettagliata aggiornata, che però non include tra i vari aspetti il percorso critico tra i pacchetti di lavoro e gli altri progetti correlati a SIPADfuturo.

¹ «Verifica della Governance dell'assicurazione contro la disoccupazione» (PA 17540), «Verifica del progetto chiave TIC SIPADfuturo» (PA 19409 e PA 21304), disponibili sul sito Internet del CDF.

² Fonte: SECO, Statistiche e analisi del mercato del lavoro, data di consultazione: 17.11.2023; i dati riflettono il valore medio del periodo di riferimento. Per le indennità per intemperie viene considerato il periodo tra gennaio e aprile 2023.

Nonostante il suo ruolo di responsabile dell'ufficio di compensazione, il committente non dispone di una visione consolidata di tutti i progetti e dell'esercizio dell'ufficio, per cui deve svolgere colloqui relativi alla gestione con i capoprogetto generali e i capocomparto dell'ufficio per ottenere un quadro globale della situazione.

Il CDF raccomanda di mettere a punto parametri specifici per la gestione che permettano al committente di svolgere un'analisi consolidata, oggettiva e quantificabile che includa anche lo stato di avanzamento del progetto nell'organizzazione di base.

Il CDF raccomanda inoltre di espandere l'attuale gestione del portafoglio. In questo modo, le risorse destinate all'esercizio e ai progetti dell'ufficio di compensazione potrebbero essere gestite in modo globale. Per raggiungere tale scopo sarebbe necessario individuare le interdipendenze tra i progetti e i loro effetti sull'esercizio, e viceversa.

È necessario colmare immediatamente le lacune nella direzione del progetto, mentre l'ufficio di compensazione e le casse devono assumersi con maggiore impegno la loro responsabilità tecnica

Nel giugno del 2023, le casse hanno sollevato pesanti critiche, pubblicate in alcuni loro documenti di posizione, su vari temi legati all'introduzione parziale del sistema. Anche alcuni partecipanti al progetto hanno mosso delle critiche. Ciò può essere dovuto, in parte, ai punti deboli della direzione del progetto, oltre alla mancanza di coinvolgimento o reattività al riguardo dell'organizzazione di base e delle casse. La collaborazione tra l'organizzazione gerarchica e quella del progetto non è abbastanza costruttiva e alcune tensioni interne dell'ufficio di compensazione peggiorano ulteriormente la situazione.

Spesso numerosi organi non dispongono delle competenze tecniche e gerarchiche necessarie per svolgere il processo decisionale. Per una maggiore chiarezza e affidabilità delle decisioni, la direzione del progetto deve esigere espressamente che le stesse decisioni vengano prese e gli impegni assunti devono essere confermati. Nel complesso, la strada verso il miglioramento è ancora lunga. Il CDF ha formulato perciò delle raccomandazioni che si concentrano in particolare sull'assegnazione all'ufficio di compensazione e alle casse di una maggiore responsabilità tecnica.

Il progetto viene condotto da due co-capoprogetto generali a cui vengono assegnati compiti differenti. Tuttavia, dato che nella pratica non si tiene sempre conto della ripartizione di questi compiti, nessuno dei due riesce a ridurre sufficientemente il carico di lavoro dell'altro. Inoltre, anche alcune decisioni tecniche vengono affidate, in parte, alla co-direzione generale del progetto. Il CDF raccomanda quindi alla SECO di far sì che non vengano superate le competenze tecniche e che non vengano effettuate attività compensative in tale ambito.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project ASALfutur

Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Compensation Fund and State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the ASALfutur key project at the Unemployment Insurance Compensation Office in the Labour Market and Unemployment Insurance sector of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO-TC) for the fourth time.¹ The project is in the implementation phase. The existing ASAL 1.0 application is used to pay out unemployment insurance benefits. In the first half of 2023, unemployment benefits were paid to around 108,000 daily allowance recipients, short-time working compensation to around 150 companies and bad weather compensation to around 165 companies.²

ASAL 2.0 was put into operation at Easter 2023: It was a partial introduction and involved only the benefits for compensating short-time working and bad weather. The partial introduction did not run smoothly and revealed various deficiencies. These related not only to the quality of the system introduced, but also to project implementation. In May 2023, the project managers had to acknowledge that the introduction of the entire recipient management system planned for the end of 2023/beginning of 2024 was no longer feasible. In June 2023, the project client arranged for the ASALfutur planning to be revised.

Due to this situation, the SFAO carried out an urgent audit in July 2023 and informed the SECO Directorate and the Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Compensation Fund.

In its audit, the SFAO identified significant deficiencies in the project management and leadership. In addition, the willingness of the compensation office and the funds to take responsibility is insufficient. These factors are also the main cause of the problems following the partial introduction. ASALfutur's planning will not be resilient until these causes are remedied, and there is a risk of further delays and cost increases. The SFAO also found that the project management has taken measures to improve the situation.

The project management does not have an aggregated view of all the compensation office's projects and its operations

The ASALfutur project sponsor manages the project on the basis of the current detailed planning. However, this does not show the critical path between the work packages and the projects associated with ASALfutur.

As head of the compensation office, he also does not have a consolidated view of all the compensation office's projects and its operations. He must therefore hold management meetings with the overall project managers and the heads of the compensation office departments in order to establish an overall view.

¹ "Governance audit of unemployment insurance" (audit mandate 17540), "Audit of the key ICT project ASALfutur" (audit mandates 19409 and 21304), available on the SFAO website

² Source: SECO, Statistics and labour market analyses, viewed on 17 November 2023; the figures represent the average value for the period under review. For bad weather compensation, the bad weather period from January to April 2023 was analysed

The SFAO recommended developing management-relevant parameters that allow the project sponsor a consolidated, objective and measurable view, including the development of project progress in the parent organisation.

Furthermore, the SFAO recommended expanding the existing portfolio management. In this way, resources can be comprehensively managed for operations and projects at the compensation office. This requires the dependencies between the projects and their impact on operations, and vice versa, to be mapped.

Deficiencies in project management must be urgently remedied, and the compensation office and the funds must better fulfil their professional responsibilities

In June 2023, the funds criticised various issues in connection with the partial introduction in their position papers. Those involved in the project itself also voiced criticism. This can be attributed to weaknesses in the project management, among other things. In addition, the lack of involvement and reactive behaviour from the parent organisation and the funds also had an impact on the situation. Cooperation between the line and project organisations is not sufficiently constructive. This is exacerbated by internal tensions in the compensation office.

There are a large number of bodies in which the technical and hierarchical competences required for decision-making are not always represented. In order to increase the reliability and clarity of decisions made, the project management must consciously request them and confirm the commitments made. Overall, there is a considerable need for action. Therefore, the SFAO made recommendations that focus in particular on ensuring that the compensation office and the funds assume greater technical responsibility.

The project is managed by two co-overall project managers, each entrusted with different tasks. However, tasks are not shared consistently enough, which means that they do not sufficiently take the pressure off each other. Furthermore, technical decisions are sometimes also made by the joint project management. The SFAO therefore made a recommendation to SECO to ensure that technical powers are not exceeded and that no compensatory activities are undertaken.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft

SECO-TC dankt der EFK für ihre Flexibilität und die Durchführung des Audits. Im Bericht der EFK hat es wertvolle Hinweise und Empfehlungen, die wir beim weiteren Vorgehen berücksichtigen haben. Die Empfehlungen der EFK sind bereits in Umsetzung. Die Details hierzu entnehmen Sie bitte unseren schriftlichen Stellungnahmen zu den Empfehlungen der EFK.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte zum vierten Mal bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO-TC) das DTI-Schlüsselprojekt Auszahlung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ASALfutur).³

ASAL 1.0 wurde ab 1989 extern entwickelt, 1993 in Betrieb genommen und wird seither laufend gewartet. Es hat sein Lebensende erreicht und muss abgelöst werden. Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung werden aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV) finanziert. Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) ist eine ausserparlamentarische Behördenkommission. Sie genehmigt Budget und Rechnung der Verwaltungskosten und entscheidet über die Freigabe von Informatikprojekten.

Mit ASAL 2.0 wird das alte Auszahlungssystem abgelöst. Die Ausgleichsstelle strebt damit an, die Abwicklung und Auszahlung der Arbeitslosenversicherungsleistungen zu modernisieren und zu digitalisieren. Der Leiter der Ausgleichsstelle ist als Projektauftraggeber (PAG) verantwortlich für die Erreichung der Ziele innerhalb des gesetzten Kosten- und Terminrahmens. Die Gesamtprojektleitung (GPL), bestehend aus zwei Co-GPL mit unterschiedlichen Aufgaben, führt das Projekt in seinem Auftrag.

ASAL 2.0 ist seit der Teil-Einführung an Ostern 2023 für die Leistungsarten Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung (KAE/SWE) flächendeckend in Betrieb. Die Teil-Einführung verlief nicht zufriedenstellend. Diverse Mängel wurden erst nach der Teil-Einführung augenscheinlich. Diese Mängel betrafen nicht nur die Qualität des eingeführten Systems, sondern auch die Durchführung durch das Projekt.

Im Mai 2023 mussten die Projektverantwortlichen zudem feststellen, dass die auf den Jahreswechsel 2023/24 geplante Einführung der gesamten Bezügerbewirtschaftung und damit die Einführung der primären Leistungsarten – Arbeitslosen- und Insolvenzenschädigung sowie der Bereich Internationalisierung – nicht mehr realisierbar ist.

Das Projekt befand sich danach in einer Phase der Neuorientierung, um bestehende Mängel zu erkennen, die Planung zu überarbeiten und Massnahmen aufzulegen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war eine Beurteilung, ob das Projekt ASALfutur aufgrund der aufgetretenen Schwierigkeiten mit den aktuellen Rahmenbedingungen nach der Neuplanung erfolgreich zum Abschluss gebracht werden kann. Die EFK hat dazu die folgenden Prüffragen definiert:

- Ist die Ausgleichsstelle richtig aufgestellt, um das Projekt zum neuen Termin abzuschliessen und die Systeme dann zu betreiben?
- Sind alle Endnutzer so aufgestellt, dass sie zur Produktivsetzung informiert, abgeholt und geschult sind?

³ «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung» (PA 17540), «Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts ASALfutur» (PA 19409 und PA 21304), verfügbar auf der Website der EFK.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martina Moll (Revisionsleiterin), Marion Stettler und Patrick Treichler (Prüfungsteam) vom 2. August bis 15. September 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfungsdurchführung erfolgte direkt im Anschluss an die Prüfungsvorbereitung (Juli 2023), deren Ergebnis die Notwendigkeit einer dringlichen Prüfung mit dem Schwerpunkt auf dem Projektmanagement aufzeigte. Der Leiter der Ausgleichsstelle und PAG befürwortete die Dringlichkeit der Prüfung.

Die Datenmigration der beiden Leistungsbereiche KAE und SWE sowie die nach der Migration festgestellten Mängel im Kontrollsystem und in den Funktionalitäten von ASAL 2.0 wurden im Rahmen der Zwischenrevision für die Abschlussprüfung 2023 adressiert und in einem Management Letter zuhänden des Leiters der Ausgleichsstelle separat kommuniziert. Sie sind nicht Bestandteil dieser Prüfung.

Zusätzlich zu ihrer Prüfung hat die EFK angeregt, dass die Ausgleichsstelle drei weitere externe Prüfungen in Auftrag gibt: die Validierung der Neuplanung des Lieferanten, die Validierung der SAP-Architektur sowie die IT-Sicherheit der bereits aktiven Module KAE und SWE. Zum Thema IT-Sicherheit liegt ein erstes Ergebnis vor. Die anderen Aufträge waren zum Abschluss der Prüfung noch nicht erteilt, weshalb die ausstehenden Ergebnisse nicht in die Prüfung und Berichterstattung der EFK einfließen konnten.

Die Prüfung basiert auf der Analyse von Dokumenten und auf Interviews. Die Interviews dienten dazu, den Status der teils noch in Arbeit befindlichen Dokumente zu verifizieren. Ebenso sollte ein möglichst breites Stimmungsbild erhoben werden, um herauszukristallisieren, wie stark Führungsstil, Kommunikation und Stimmungen den künftigen Projekterfolg beeinflussen werden. Die so herausgearbeiteten Feststellungen wurden in einer Ursachenanalyse mit den im Projekt bereits gewonnenen Erkenntnissen und internen Analysen abgeglichen. Sie wurden zudem in Bezug zu den üblichen Anforderungen wie HERMES oder ITIL⁴ und mit Erfahrungen aus anderen Bundesprojekten gesetzt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Um sicherzustellen, dass die notwendigen Verbesserungen im Projektmanagement ohne weitere Verzögerungen vorgenommen werden, fand vor der Berichterstattung am 19. September 2023 bereits eine formelle Ergebnisbesprechung statt. Der Projektauftraggeber und Leiter der Ausgleichsstelle sowie der Leiter der Direktion für Arbeit, der gleichzeitig auch der Präsident der Aufsichtskommission der ALV ist, haben die Einschätzung der EFK geteilt, den Handlungsbedarf akzeptiert und zugesichert, die nötigen Massnahmen unmittelbar aufzugleisen.

⁴ Best Practices für die effektive und effiziente Bereitstellung von IT-Services.

Teilgenommen haben seitens SECO der Leiter der Direktion für Arbeit und Präsident der AK ALV, der Leiter der Ausgleichsstelle, die Leiterin Stab Direktionsbereich, der Stellvertretende Leiter Stab Direktionsbereich sowie der Vizedirektor EFK, die Mandatsleiterin, der Federführende und die Revisionsleiterin.

Zusätzlich wurden die Prüfungsergebnisse am 25. September 2023 dem Ausschuss der Aufsichtskommission und am 18. Oktober 2023 der gesamten Aufsichtskommission präsentiert.

Die Schlussbesprechung fand am 18. Dezember 2023 statt.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Ergebnisse der Prüfung 2023

2.1 Risiken waren teils lange bekannt und wurden unterschätzt

Die Teil-Einführung von ASAL 2.0 für die beiden Leistungsarten KAE/SWE erfolgte an Ostern 2023. Der Termin war als unanfechtbar festgesetzt worden. Diesem Termin hatten alle Beteiligten zugestimmt, obwohl davon auszugehen war, dass:

- das System noch entwickelt wird und noch nicht über alle Funktionalitäten verfügt und es dadurch nicht hinreichend getestet werden kann,
- die Schulungen der Anwender auf diesem unfertigen Stand erfolgen müssen und
- die Ausgleichsstelle nicht über die nötige Betriebsorganisation verfügt und der Betrieb nach der Einführung durch das Projekt zu erbringen sein wird.

Die nach der Teil-Einführung auftretenden Mängel übertrafen jedoch die Erwartungen der Beteiligten sowohl aufseiten der Arbeitslosenkassen (ALK) als auch der Projektverantwortlichen, des Umsetzungspartners und der Stammorganisation massiv.

Die Verbände der ALK äussersten in Positionspapieren vom 6. bzw. 19. Juni 2023 ihre Kritik zur Teil-Einführung gegenüber der Ausgleichsstelle bzw. dem Projekt ASALfutur. Die ALK sind Teil des Projektes. Die von ihnen angebrachten Punkte lassen sich in die Kategorien Funktionalitäten / Reife des Systems, Effizienz, Test und Schulungen sowie Digitalisierungsbeitrag zusammenfassen.

Die EFK analysierte die in den Positionspapieren ausgewiesenen Mängel mithilfe der Projektdokumente und stellte dabei fest, dass einige Themen seit Langem bekannt sind. Sie sind im Risikoinventar des Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) geführt oder in Projektmeetings diskutiert worden. In ihren vorherigen Prüfungen adressierte die EFK zu einzelnen Risiken bereits Empfehlungen, die noch nicht umgesetzt worden sind. Zum Einführungszeitpunkt KAE/SWE waren einige dieser Risiken eingetreten.

Die zur Plausibilisierung herangezogenen Ergebnisse der parallel stattfindenden Funktionsprüfung im Rahmen der regulären Zwischenrevision des ALV-Ausgleichsfonds zeigten diverse Schwachstellen, z. B. bei den Berechtigungen auf.

Ende Juni 2023 bezog der PAG gegenüber den beiden Kassenverbänden Stellung zu deren Positionspapieren. Darin ist erkennbar, dass aus der Teil-Einführung Ostern 2023 gewisse Erkenntnisse gezogen und erste Massnahmen festgelegt wurden. Die Stellungnahmen weisen auch einen Einbezug der ALK für die nächsten Schritte aus.

Eine detaillierte bzw. systematische Ursachenanalyse lag zum Zeitpunkt der Prüfungsvorbereitung nicht vor.

2.2 Projektsteuerung braucht übergreifende Steuerungsinstrumente und -informationen

Das bestehende Portfoliomanagement liefert keine aggregierte Sicht über alle Projekte und den Betrieb der Ausgleichsstelle, dem PAG fehlen Steuerungsinformationen

Der PAG und Leiter der Ausgleichsstelle verfügt nicht oder nur teilweise über die nötigen Instrumente und Informationen, um aus einer konsolidierten Sicht das Projekt unter Berücksichtigung der Ansprüche der Ausgleichsstelle zu steuern.

Die Planung von ASALfutur wird aus verschiedenen Dateien manuell von einem Co-GPL erstellt. Für eine integrale Ressourcensicht müssen jedoch, aufgrund des Werkvertragskonstrukts, zwei Planungen betrachtet werden (siehe Kapitel 2.3). Diese und weiterführende Dokumente dienen den Co-GPL als Grundlage für die Steuerungsgespräche ASALfutur mit dem PAG. Neben den Steuerungsmeetings ASALfutur führt der PAG separate Controlling-Sitzungen mit dem Umsetzungspartner sowie Steuerungsgespräche mit den Ressortleitern der Ausgleichsstelle.

Die Projektplanung weist keine steuerungsrelevanten Grössen aus. In der Planung fehlen etwa Zielwerte bezüglich des Budgets, der Zeit oder der Erreichung von Projektzielen wie der Benutzerakzeptanz über die gesamte Projektlaufzeit. Mit dem Fokus der Ressourcensteuerung ist die Projektplanung nicht hinreichend mit den ASAL-Umprojekten oder anderen Projekten der Ausgleichsstelle und den Ansprüchen ihres Betriebs verknüpft.

Es gibt ein Portfoliomanagement, das aber den Ansprüchen an eine Steuerung auf Ebene der Ausgleichsstelle inklusiver aller Projekte und des Betriebs hinsichtlich verfügbarer Ressourcen (FTE und Fähigkeiten), Ziele und kritischer Pfade nicht genügt. Aussagen etwa zur Maturität der Ausgleichsstelle, z. B. zum Zeitpunkt der Bereitschaft zur Übernahme des Betriebs ASAL 2.0, lassen sich daraus nicht ableiten. Das Portfoliomanagement bildet zudem die Ressourceninformationen der externen Partner nicht ab.

Der Qualitäts- und Risikomanager wird zu stark ins operative Projektgeschehen involviert

Im Projekt werden ein operatives und ein strategisches Risikomanagement geführt. Der QRM erstellt das strategische Risikomanagement und ist fachlich dem operativen Risikomanager übergeordnet. Er ist seit 2018 in das Projekt involviert und direkt dem PAG unterstellt. Der QRM erstattet dem PAG, dem Projektausschuss und auch der Aufsichtskommission ALV Bericht.

Das seit 2018 geführte umfangreiche Risikoinventar weist neben den Risiken auch Massnahmen zur Risikobeseitigung oder -verminderung aus. Vor dem Schliessen einer Massnahme bzw. eines Risikos wird die Wirkung der ergriffenen Massnahmen nicht durchgehend explizit geprüft oder bewertet. Einige der bestehenden oder geschlossenen Risiken sind eingetreten und verursachten die Probleme bei der Teil-Einführung.

Zum Erstellen des Risikoinventars muss der QRM nahe am Projekt arbeiten. Es fällt jedoch auf, dass er zunehmend operativ einbezogen wurde. Einige Risiken sind im Risikoinventar nicht ausgewiesen. Dies kann ein Zeichen von einer schleichend eingetretenen, fehlenden Distanz sein.

Beurteilung

Zur Steuerung von ASALfutur fehlen steuerungsrelevante Informationen, die eine über das Projekt konsolidierte, objektive und messbare Betrachtung inkl. der Entwicklung der Reife der Stammorganisation erlauben.

Der PAG von ASALfutur ist auch der Leiter Ausgleichsstelle. Er muss daher aktiv Entscheidungen für das Projekt auch immer mit Blick auf die interne Ressourcensituation bzw. die operativen und strategischen Prioritäten der Ausgleichsstelle treffen und durchsetzen. Hier besteht Handlungsbedarf auch hinsichtlich der Instrumente und Methodik. Das bestehende Portfoliomanagement ist noch unvollständig und muss erweitert werden. Künftig sollten aggregierte Ressourceninformationen, Prioritäten und Gewichtungen, Abhängigkeiten von Betrieb, Aufträgen und Projekten ausgewiesen werden. Diese Ergänzung würde zudem die Transparenz von Entscheidungen des PAG bzw. Leiter Ausgleichsstelle und die aktuell nicht immer gegebene Akzeptanz seiner Entscheidungen in den Projekten und bei der Ausgleichsstelle erhöhen.

Das strategische Risikomanagement des QRM wird methodisch gut geführt, ist jedoch nicht wirksam. Massnahmen müssen weiterhin konstant nachverfolgt und explizit hinsichtlich ihrer Wirkung auf das jeweilige Risiko beurteilt werden können. Zudem muss durch den PAG sichergestellt werden, dass der QRM neben seiner angestammten Rolle keine weiteren Rollen im Projekt übernimmt, um so die kritische Distanz zu diesem zu wahren. Aus dem Prüfbericht von 2021 ist noch eine Empfehlung pendent (21304.001)⁵, daher verzichtet die EFK auf eine erneute Empfehlung.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, für ASALfutur steuerungsrelevante Informationen zuhanden des PAG zu entwickeln, die eine objektive und messbare Betrachtung der Entwicklung erlauben.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert und umgesetzt. ASALfutur ist bekanntlich auf HERMES ausgerichtet. Nach HERMES enthalten die Projektstatusberichte die steuerungsrelevanten Informationen zuhanden des PAG, die eine objektive und messbare Betrachtung der Entwicklung erlauben. Zusätzlich wurde in den Monaten Oktober und November 2023 für den PAG eine Cockpit-View auf Statusinformationen des neu eingeführten Projekt- und Portfoliomanagement-Tools «PQFORCE» entwickelt, die vom PAG am 4. Dezember 2023 abgenommen wurde. Für die Weiterentwicklung dieses Cockpits ab 2024 wird das im September 2023 etablierte Team für operatives Qualitäts- und Risikomanagement ein Konzept erstellen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SECO, das bestehende Portfoliomanagement dahingehend weiterzuentwickeln, dass es Abhängigkeiten zwischen dem Betrieb und den Projekten der Ausgleichsstelle aufzeigt und eine vollständige Ressourcensteuerung über das Portfolio zulässt.

⁵ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts ASALFutur», (PA 21304), S. 24.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

SECO-TC akzeptiert diese Empfehlung und wird diese umsetzen (ausserhalb des Projekts ASALfutur). Seit Sommer 2023 werden zudem die direkten Abhängigkeiten zwischen ASALfutur und involvierten Projekten bzw. Systemen über ein Koordinationsgremium mit dem Projektauftraggeber sowie den diversen Verantwortlichen geführt.

2.3 Schwächen in der Projektführung müssen dringend behoben werden – die Neuplanung ist bis dahin nicht belastbar

Das Projekt wird von Externen geführt und ist mit einer hohen Zahl externer Mitarbeitenden besetzt. Trotz teils erheblicher (u. a. fachlicher, kultureller und persönlicher) Differenzen zwischen den Internen und den Externen ist bei den Projektbeteiligten der Wille vorhanden, das Projekt erfolgreich abzuschliessen.

Die Projektplanung weist keinen kritischen Pfad zwischen den Arbeitspaketen aus, Beistellungen der Stammorganisation sind eine Unsicherheit in der Neuplanung

Es bestehen zwei separate Planungen, die zusammen betrachtet die Planung ASALfutur ergeben. Eine dieser Planungen konsolidiert alle Bestandteile, die nicht zum Umsetzungspartner gehören. Die von der Ausgleichsstelle bzw. den ALK benötigten Ressourcenangaben müssen vom Co-GPL bei diesen eingeholt und eingearbeitet werden.

Der Umsetzungspartner erbringt seine Leistungen im Werkvertragsverhältnis. Unter Berufung auf diesen Werkvertrag, stellt er der Co-GPL keine vollumfängliche Sicht seiner internen Ressourcenplanung zur Verfügung. Eine Folge davon sind Unsicherheiten bezüglich Terminierung bzw. Machbarkeit von (Rest)Aufwand für noch zu erledigende Aufgaben.

Ein kritischer Pfad der verschiedenen Arbeitspakete wird nicht abgebildet. Ebenso sind keine Grössen zur langfristigen Entwicklung des Gesamtbudget wie z. B., Obligo, Prognose oder Grössen zur Erreichung von Zielwerten abgebildet (siehe Kapitel 2.2). Die Planung ASALfutur dient den Gesamtprojektleitern als Instrument der terminlichen und finanziellen Führung.

Die vom Umsetzungspartner im Juni und Juli 2023 überarbeitete Planung ASALfutur weist neu eine Mitwirkung (sogenannte Beistellungen) der Ausgleichsstelle aus. Diese Beistellungen sind terminlich noch nicht koordiniert und haben inhaltlich noch nicht die notwendige Stabilität.

Fehlermeldungen nach Teil-Einführung KAE/SWE verdeutlichen den Überarbeitungsbedarf der Detailspezifikationen

Die aktuelle Planung der Arbeitspakete basiert auf den Detailspezifikationen, welche teilweise bereits kurz nach der Ausschreibung erarbeitet wurden. Nach der Einführung KAE/SWE kam es zu einem überproportionalen Anstieg von Fehlermeldungen. Eine Ursache liegt auch im Zustand der Detailspezifikationen, die daher umfassend hinsichtlich ihres Anpassungsbedarfs überprüft werden müssen. Das ist mit einem schwierig zu prognostizierendem Mehraufwand verbunden. Dieser Mehraufwand ist in der Planung weder zeitlich noch finanziell berücksichtigt.

Die Menge an Change-Requests vor der Teil-Einführung verhindert rechtzeitigen Freeze der Systementwicklung

Eine wesentliche Ursache, die zur Situation vor der Teil-Einführung von ASAL 2.0 führte, waren die in den sechs Monaten vor der Teil-Einführung bewilligten Change-Requests (CR). Sie führten zu einem (zusätzlichen) Arbeitsumfang von circa 650 Tagen. In der Folge wurde bis kurz vor der Teil-Einführung am System entwickelt und getestet. Die Schulungen für die Anwender fanden dementsprechend auf dem jeweilig verfügbaren Stand statt.

Die CR durchliefen dabei den ordentlichen Prozess. Dieser sieht jedoch nicht vor, dass die beantragenden Stellen den Änderungsantrag bezüglich des Aufwands bzw. der Kosten, der Auswirkungen auf Termine und Konsequenzen der Nichtumsetzung verifizieren und freigeben müssen. Diese Einschätzungen wurden daher überwiegend vom Projekt vorgenommen ohne dabei verbindliche Zusagen zu Ressourcen und Terminen bei der Linie einzufordern bzw. einzuholen.

Tests und Abnahmen werden bis kurz vor der Teil-Einführung durchgeführt und das Testvorgehen adressiert zu wenig Anwendungsfälle

Die Testfälle für die Abnahmen basieren generell auf den Detailspezifikationen. Nach der Teil-Einführung KAE/SWE wurde erkennbar, dass verschiedene praktische Anwendungsfälle durch das alleinige Testen gemäss Detailspezifikationen nicht adressiert worden sind.

Zusätzlich zu diesem Testansatz wird das Projekt daher für die Abnahmetests der restlichen Leistungsarten eine Simulationsphase zum Test von realen Arbeitsabläufen (Freestyle Tests) durchführen. Diese Simulationen werden in ausgesuchten ALK vorgenommen und laufen parallel zum Tagesgeschäft. Die Simulationsphase ist in der Planung ASALfutur zeitgleich zu den Abnahmen geplant. Es wird davon ausgegangen, dass die Produktreife so hoch ist, dass kein nennenswerter Anpassungsbedarf aus der Simulation entsteht.

Die Stammorganisation ist nicht bereit für die Übernahme des Betriebs, das führt zu kritischer Überlastung des Projektes

Die Befähigung der Stammorganisation bzw. der Aufbau der Betriebsorganisation in der Stammorganisation wurde seit Jahren thematisiert. Schlussendlich stand die Betriebsorganisation bei der Ausgleichsstelle zum Einführungszeitpunkt KAE/SWE nicht bereit.

Das führte nach der Teil-Einführung an Ostern 2023 zu einer Überlastung des Projektes, da der Betrieb in erheblichem Umfang durch das Projekt realisiert werden musste. In der Konsequenz gingen diese Stunden zulasten der eigentlichen bzw. dringlicheren Aufgaben der beteiligten Mitarbeitenden für die Weiterführung des Projektes.

Die Gremien überlappen sich, sind nicht immer richtig besetzt und führen zu wenig Commitment herbei

Innerhalb des Projektes bestehen eine Vielzahl von Gremien in verschiedenen Abstufungen. Es ist ersichtlich, dass sich diese teilweise personell und thematisch überschneiden. Zudem sind sie auch nicht durchgängig stufengerecht besetzt. Einzelne Funktionen und insbesondere Querschnittsfunktionen sind nicht oder zu wenig vertreten.

Die Abgrenzungen bzw. der Zweck einzelner Gremien konnte nicht abschliessend nachvollzogen werden. Gremien, in denen eigentlich Entscheidungen getroffen werden sollten, können diese nicht immer in gebührender Frist und Klarheit herbeiführen. Benötigte Vorentscheidungen, z. B. die Haltung der ALK, ist nicht vorab gefordert worden, sondern sollte

erst während der Meetings mit den Kassenvertretern herbeigeführt werden. Ausserdem fällt auf, dass die Zusammenarbeit zwischen der Linien- und der Projektorganisation nur bedingt konstruktiv ist. Lieferobjekte waren wiederholt nicht zum festgelegten Termin bereit. Oft wurden nur vermeintlich Entscheidungen getroffen, da diese nicht eindeutig bestätigt oder an einen Verantwortlichen adressiert wurden.

Gesamtprojektleiter entlasten sich nicht ausreichend, die fachliche Führung und Zusammenarbeit zwischen Projekt und der Ausgleichsstelle führen zu hohen Reibungsverlusten

Die beiden Co-GPL sind mit unterschiedlichen Aufgaben betraut, z. B. Controlling und Reporting bzw. Führen des Projektes und Änderungsmanagement. Sie könnten sich mit dieser Verteilung in der Projektführung ergänzen und gegenseitig entlasten. Die Aufgabenteilung wird jedoch nicht konsequent genug gelebt.

Ein Co-GPL führt fachlich und greift damit in die Zuständigkeit der Ausgleichsstelle ein, was intern als eine Übersteuerung bzw. als Überschreitung der Kompetenzen wahrgenommen wird. Zudem polarisiert er durch seinen Kommunikationsstil. Es zeigt sich jedoch, dass oft fachlich eingegriffen wurde, weil Entscheidungen oder Positionen nicht oder nicht rechtzeitig durch die Ausgleichsstelle bzw. den PAG geliefert worden sind.

Querschnittsfunktionen werden zu wenig konsequent einbezogen

Querschnittsfunktionen wie der Juristische Dienst oder der Revisionsdienst der Ausgleichsstelle sind zwar in das Projekt eingebunden, jedoch nicht konsequent genug. Dadurch sind spezifische Anforderungen an ASAL 2.0 wie beispielsweise die Definition systembasierter Kontrollen zur Überwachung der Transaktionen / Auszahlungen nicht oder nicht ausreichend in die Detailspezifikationen oder andere Anforderungsdokumente eingeflossen.

Das Thema Datenschutzfolgeabklärung (DSFA)⁶ ist mit dem Juristischen Dienst im Hinblick auf mögliche Konsequenzen auf die verschobene Einführung respektive Migration der Daten für die Leistungsart Arbeitslosenentschädigung nicht neu diskutiert worden. Es ist deshalb nicht abschliessend geklärt, ob die Voraussetzungen gemäss Übergangsregelung für einen Verzicht auf eine DSFA erfüllt sind.

Das Nationale Zentrum für Cybersicherheit äussert sich in seiner Kurzanalyse kritisch zur Sicherheitsdokumentation

Von den drei Aufträgen (siehe Kapitel 1.3) wurde eine Kurzeinschätzung an das Nationale Zentrum für Cybersicherheit (NCSC) ausgelöst. Der NCSC-Bericht «Analyse Sicherheitsdokumentation Projekt ASALfutur» wurde der EFK durch die Ausgleichsstelle zugestellt. Das NCSC kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass wesentliche Punkte der Sicherheitsdokumentation nicht schlüssig sind. Beschriebene Massnahmen erachtet es als nicht zielführend und empfiehlt daher eine vollständige IT-Security-Prüfung.

Projektleitung erkennt Probleme und ergreift Massnahmen auf fachlicher und organisatorischer Ebene

Die Projektverantwortlichen erstellten nach der Teil-Einführung an Ostern 2023 verschiedene Situationsanalysen, die auch mögliche Ursachen der Probleme klärten. Daraus leiteten sie diverse Massnahmen ab, die je nachdem mit der Ausgleichsstelle, den Vollzugs-

⁶ Mit Inkrafttreten des Neuen Datenschutzgesetzes (DSG) zum 1.9.2023 wird eine DSFA verlangt.

stellen und dem Umsetzungspartner abgestimmt wurden. Eine Überarbeitung der Gesamtplanung wurde ebenfalls ausgelöst und soll der Aufsichtskommission der ALV Herbst 2023 zur Genehmigung vorgelegt werden.

Beurteilung

Die Probleme, die sich nach der Teil-Einführung von KAE/SWE zeigten, lassen sich auf Mängel in der Projektführung und den mangelnden Einbezug der Stammorganisation einerseits und der ALK andererseits zurückführen. Die Mängel sind insgesamt erheblich und haben einen direkten Einfluss auf die Projektplanung. Deren Belastbarkeit ist bis zur Beseitigung der Mängel nicht gegeben. Positiv wertet die EFK die von der Projektleitung bereits angesetzten Massnahmen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Linien- und der Projektorganisation ist nur bedingt konstruktiv. Erschwerend kommen interne Spannungen der Ausgleichsstelle (teilweise aus einer früheren Reorganisation) hinzu, die bisher nicht gelöst worden sind. Insgesamt besteht ein erheblicher Handlungsbedarf, die Verantwortung bzw. den Einbezug innerhalb der Ausgleichsstelle in das Projekt zu erhöhen. Dazu muss die fachliche Führung und Verantwortung durch die Linie übernommen werden. Als ein mögliches Instrument der Projektführung dazu können sogenannte Qualitygates⁷ oder «Fit for Mission» dienen. Die stärkere Übernahme von Verantwortung muss auch die Vertreter der ALK miteinschliessen.

Die bestehenden Gremien müssen hinsichtlich ihrer Anzahl, Besetzung und ihrer AKV überprüft werden. Die Projektführung aber auch die Ausgleichsstelle und die ALK müssen sicherstellen, dass die zur Entscheidungsfindung nötigen fachlichen und hierarchischen Kompetenzen vertreten sind. Um die Verlässlichkeit und Klarheit getroffener Entscheidungen zu erhöhen, müssen Verpflichtungen (Commitment) gezielt abgeholt und bestätigt werden. Ebenso sollte die Projektleitung künftig stärker fachliche Zulieferungen oder koordinierte Anforderungen der Linie inkl. der Kassen einfordern. Der GPL ist auf die Kernaufgabe von Führung und Koordination der fachlichen Teilprojekte zurückzubringen.

Das neue Datenschutzgesetz ist per 1. September 2023 in Kraft getreten. Bisher gibt es dazu noch keine gängige Rechtspraxis, weshalb bezüglich der Auslegung und Anwendung der Übergangsbestimmung noch Unsicherheiten bestehen. Die Notwendigkeit einer DSFA sollte aufgrund der äusserst hohen Sensitivität der Daten und der Verknüpfungsmöglichkeiten der Angaben daher nochmals im Projekt überprüft werden.

Die EFK hat die Beurteilung der Sicherheitsdokumentation durch das NCSC zur Kenntnis genommen. Die Einschätzung ist als kritisch einzustufen. Die vom NCSC aufgeworfenen Punkte sollten daher unverzüglich und vertieft geprüft werden.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Projektführung von ASALfutur so anzupassen, dass die Stammorganisation ihre fachliche Verantwortung konsequent wahrnimmt. Dazu sind die fachlichen Ressourcen innerhalb der Ausgleichsstelle zu koordinieren und verbindlich bereitzustellen.

⁷ Quality Gates sind Punkte im Ablauf eines Entwicklungsprojekts, bei denen anhand von im Voraus eindeutig bestimmten Qualitätskriterien über die Freigabe des nächsten Projektschrittes entschieden wird. Quelle: Wikipedia, Stand 07.11.2023

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert und wird umgesetzt.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, die bestehenden Gremien in ihrer Anzahl und Besetzung der Rollen gemeinsam mit den Arbeitslosenkassen zu bereinigen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert und umgesetzt. Die Gremien wurden bereinigt, ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten schriftlich festgehalten und kommuniziert.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, die Projektführung (Co-GPL) von ASALfutur auf die Kernaufgabe von Führung und Koordination der fachlichen Teilprojekte zurückzubringen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert und in Umsetzung. Die Projektorganisation (neuer «Projekt-Setup») wurde optimiert mit Verbesserungen in der Projektsteuerung, -führung und -ausführung. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Schlüsselfunktionen im Projekt sind in Pflichtenheften (nach HERMES) festgehalten und werden aktuell mit den Betroffenen abgestimmt.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, unverzüglich eine umfassende IT-Sicherheitsprüfung von ASAL 2.0 in Auftrag zu geben, damit deren Ergebnisse zeitnah adressiert werden können.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert. In einem ersten Schritt erfolgt die Bereinigung der IT-Sicherheitsdokumentation von ASALfutur in enger Zusammenarbeit mit der Informatik der Stamorganisation bis Ende Februar 2024. Parallel dazu läuft die Evaluation möglicher Anbieter für eine umfassende IT-Sicherheitsprüfung, mit dem Ziel einer Beauftragung bis Ende Q1 2024.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, VDTI), SR 172.010.58

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2021), SR 611.01

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG), SR 614.0

Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) vom 6. Oktober 1989 (Stand am 1. Januar 2020), SR 823.11

Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsverordnung, AVV) vom 16. Januar 1991 (Stand am 1. Juli 2018), SR 823.111

Verordnung über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM-Verordnung) vom 1. November 2006 (Stand am 4. Februar 2020), SR 823.114

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Januar 2021), SR 830.1

Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV) vom 11. September 2002 (Stand am 1. Januar 2021), SR 830.11

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 20. März 2021), SR 837.0

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV) vom 31. August 1983 (Stand am 1. April 2021), SR 837.02

Verordnung über das Informationssystem für die Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ASAL-Verordnung) vom 26. Oktober 2016 (Stand am 1. Januar 2017), SR 837.063.1

Verordnung über das Informationssystem für die Analyse von Arbeitsmarktdaten (LAMDA-Verordnung) vom 25. Oktober 2017 (Stand am 1. Januar 2018), SR 837.063.2

Verordnung für die von der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung betriebenen Informationssysteme (ALV-Informationssystemeverordnung, ALV-IsV), vom 1. Juli 2021, SR 2021 337

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. April 2018, W007

Anhang 2: Abkürzungen

AK ALV	Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
ALK	Arbeitslosenkassen
ALV	Arbeitslosenversicherung
CR	Change Request
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GPL	Gesamtprojektleiter oder -leitung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
NCSC	Nationales Zentrum für Cybersicherheit
PAG	Projektauftraggeber
QRM	Qualitäts- und Risikomanager
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SECO-TC	Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung
SWE	Schlechtwetterentschädigung

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).