



# ***Projekt- und Qualitäts- management im Projekt ASALneu***

SECO / TC



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.14468.704.00244.06
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
<b>Résumé</b>	Français («L'essentiel en bref»)
<b>Riassunto</b>	
<b>Summary</b>	
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention source)

## Das Wesentliche in Kürze

---

Ziel der Revision war die Prüfung des Qualitäts- und Projektmanagements des Projektes *ASALneu* (Auszahlungssystem für die Arbeitslosenkassen) beim Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Das Projekt *ASALneu* wird die bestehende Anwendung *ASAL*, die auf einer veralteten Infrastruktur betrieben wird, ablösen. Dies wurde dringend nötig, da zunehmend hohe Betriebskosten anfallen und mittelfristig keine Wartung und keine Weiterentwicklungen mehr möglich sein werden.

Das SECO entschied sich eine funktionale 1:1-Migration der bisherigen Anwendung *ASAL* auf eine modernere Umgebung (JAVA) durchzuführen. Als Umsetzungspartner wurde die ursprüngliche Entwicklerin, die Firma *CSC*, gewählt. Diese hat den Auftrag zu einem Festpreis erhalten. Das Gesamtvolumen des Projekts beläuft sich auf ca. 26 Mio. Schweizer Franken. Der Auftrag wurde über eine freie Vergabe zugeteilt. *CSC* wurde jedoch verpflichtet, die Lösung so umzusetzen und zu dokumentieren, dass das SECO nach der Fertigstellung für die künftige Wartung eine Ausschreibung durchführen kann.

Der Lösungsansatz, die Beschaffung und der Festpreis waren nicht Elemente dieser Revision, da dies in einer früheren Revision im Jahre 2012 schon thematisiert und anschliessend durch die *FINDEL* behandelt wurde. Gegen Ende der Revision nahm der Bundesrat *ASALneu* in die Liste der IKT-SPP Projekte auf. Der vorliegende Bericht wurde noch nicht nach dem Standard der IKT-SPP-Prüfungen erstellt.

Die Prüfung ergab, dass das SECO und die Firma *CSC* sich nicht in der gleichen *HERMES*-Phase befanden. *CSC* ist schon in der Realisierung und hat bereits erste Programme (Sprints) geliefert. Das SECO jedoch hat die Projektorganisation erst während der Revision neu formiert und erarbeitet noch verschiedene Konzepte. Die Verzögerungen sind teilweise durch die Vorfälle Anfang Jahr und deren personelle Konsequenzen erklärbar. Die verlorene Zeit muss schnell aufgeholt werden, damit die weitere Entwicklung vom SECO unter Kontrolle gehalten und gesteuert werden kann und die Lösung letztlich den Bedürfnissen der ALV entsprechen wird. Wenn die Phasenfreigabe Realisierung erst viel später erfolgt, könnte der Erfolg des Projektes gefährdet werden, da die Firma *CSC* letztlich die Architektur und die Umsetzung bestimmen würde.

Konkret müssten die schon gelieferten Programme dringend getestet und allfällige architektonische Fehler bereinigt werden. Die Firma *CSC* braucht dringend ein Feedback des SECO. Die formelle Abnahme der Lieferobjekte aus den Sprints ist nur ein Element, der Zusammenbau zu einer Gesamtlösung (Story und Business Case) die andere. Die Tests und Abnahmen müssen hierarchisch richtig positioniert erfolgen.

Die Empfehlungen der EFK beinhalten die konsequente Umsetzung der Rollen und der Projektmanagementmethode nach *HERMES 5*, die Implementierung von geeigneten Projektstatusberichten (Reporting) und der Freistellung der Mitarbeitenden von den Linienaufgaben. Doppelbelastungen sind im aktuellen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Mit einem geeigneten Controlling sollte der materielle Stand der Entwicklung und die verwendeten finanziellen Mittel möglichst genau überwacht werden, damit zukünftige zusätzliche Investitionskosten früh und möglichst genau eruiert werden können. Da das SECO fachlich und IT-seitig stark von externen Firmen abhängig ist, sollte aktiv ein Wissenstransfer aufgebaut und umgesetzt werden. Diese Instrumente müssen nun sehr schnell reali-



siert werden. Damit mögliche zukünftige WTO-Beschaffungen nicht zu weiteren Verzögerungen führen, empfiehlt die EFK solche frühzeitig zu identifizieren und zu planen. Das SECO sollte als Synergiegewinn und zur weiteren Professionalisierung noch vermehrt die Unterstützung des BIT suchen. Die Projekt-Konstellation erfordert zudem ein angepasstes Qualitätsmanagement. Darin sollen die Prozesse zwischen CSC und dem SECO klar definiert werden. Test und Abnahme sind dabei von hoher Wichtigkeit, da das SECO nach Vertrag nur bei Nichterfüllung Druckmittel zur Verfügung hat. Da es bei so grossen Projekten immer zu Problemen kommen kann, empfiehlt die EFK auch ein mehrstufiges Eskalationsmodell mit CSC zu implementieren.

Die erfolgreiche Umsetzung von *ASALneu* ist aus Sicht der EFK möglich, jedoch noch nicht definitiv und im Sinne der gesetzten Ziele gesichert.

## L'essentiel en bref

---

La présente révision visait à contrôler la gestion de la qualité et la gestion de projet de *novo SIPAC* (système informatisé de paiement des caisses de chômage), projet réalisé au centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage (TC) du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). *Novo SIPAC* remplacera l'application actuelle, qui repose sur une infrastructure désuète. Une telle mesure était devenue urgente, car outre que les frais d'exploitation de SIPAC ne cessent d'augmenter, sa maintenance et son développement ne seront plus possibles à moyen terme.

Le SECO a décidé d'opérer une migration 1 pour 1 des fonctions de l'application en place SIPAC vers un environnement plus moderne (Java). Il a choisi comme partenaire des travaux CSC, soit son développeur initial. La société a obtenu le mandat à un prix fixe. Le volume total du projet avoisine 26 millions de francs. L'adjudication s'est faite de gré à gré. CSC avait toutefois l'obligation de réaliser et de documenter la solution en sorte que le SECO puisse lancer un appel d'offres pour sa maintenance une fois qu'elle serait terminée.

L'approche choisie, l'achat et le prix fixe ne faisaient pas l'objet la présente révision. Tous ces points ont déjà été abordés dans une précédente révision en 2012, puis traités par la Délégation des finances (DélFin). Vers la fin de la révision actuelle, le Conseil fédéral a inscrit *novo SIPAC* sur la liste des projets clés dans le domaine des TIC. Le présent rapport ne correspond toutefois pas encore aux directives applicables en la matière.

L'audit a révélé que le SECO et la société CSC ne se trouvaient pas dans la même phase d'HERMES. Alors que CSC en est déjà à la réalisation et a remis de premiers programmes (sprints), le SECO n'a défini l'actuelle organisation de projet qu'au cours de la présente révision, et continue d'élaborer différents concepts. Les retards s'expliquent en partie par les incidents du début de l'année, avec leurs répercussions sur le personnel. Mais il faudra rapidement rattraper le temps perdu, afin que le SECO garde sous contrôle le projet et puisse en piloter les étapes ultérieures, et qu'en définitive la solution corresponde aux besoins de l'assurance-chômage. Dans l'hypothèse où le SECO ne validerait que bien plus tard la phase de réalisation, le succès du projet risque d'être compromis, car en fin de compte ce serait la société CSC qui définirait l'architecture et la mise en œuvre.

Concrètement, il faudrait tester au plus vite les programmes déjà livrés et corriger les éventuelles erreurs d'architecture. La société CSC a besoin de connaître rapidement l'avis du SECO. Il s'agit ici non seulement de valider formellement les objets fournis sur la base des sprints exécutés, mais aussi de les regrouper dans une solution globale (*story, business case*). D'où la nécessité d'attribuer les tests et les validations au niveau hiérarchique correct.

Les recommandations du CDF englobent la mise en œuvre systématique des rôles et de la méthode de gestion de projets HERMES 5, l'introduction de rapports adéquats sur l'état d'avancement du projet (*reporting*) et, pour les personnes s'en occupant, une décharge des tâches d'exécution. Car un tel cumul de charges n'est pas judicieux à l'heure actuelle. Un contrôle de gestion adéquat s'impose par ailleurs pour surveiller le plus étroitement possible l'état matériel du développement et les moyens financiers utilisés, afin de pouvoir chiffrer rapidement et le plus précisément possible les investissements supplémentaires qui s'imposeront. Comme sur le plan technique et informatique le SECO dépend fortement d'entreprises externes, il serait souhaitable



de planifier et de réaliser activement un transfert de connaissances. Or il est nécessaire de réaliser très vite ces instruments. Et pour éviter tout retard supplémentaire, le CDF recommande d'identifier les éventuels marchés OMC et de les planifier suffisamment tôt. Le SECO est invité à solliciter davantage encore le soutien de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), afin de générer des synergies et de gagner en professionnalisation. La structure de projet exige en outre de modifier la gestion de la qualité. Il s'agit d'y définir clairement les processus entre CSC et le SECO. Les tests et la validation revêtent ici une grande importance, sachant que le SECO ne dispose de moyens de pression qu'en cas d'inexécution du contrat en vigueur. Et comme des problèmes peuvent toujours surgir dans le cadre de grands projets, le CDF recommande encore de définir avec CSC un processus à plusieurs niveaux permettant de les faire remonter jusqu'au SECO et de les régler.

Le CDF juge possible la mise en œuvre fructueuse de *novo SIPAC*, tout en rappelant qu'elle n'est pas encore définitivement garantie au sens des objectifs fixés.

**Texte original en allemand**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>8</b>
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
<b>2</b>	<b>Das Projekt ASALneu</b>	<b>9</b>
2.1	Lösungsfindung / Was bisher geschah...	9
2.2	Projektziele	10
2.3	Umfeld und Strategiekonformität	10
2.4	Portfolio-Management und Lösungsdesign	11
2.5	Finanzielle und wirtschaftliche Risiken	12
<b>3</b>	<b>Projektmanagement</b>	<b>12</b>
3.1	Die Projektorganisation wurde neu definiert	12
3.2	HERMES als Projektmanagementmethode wurde unvollständig angewendet	13
3.3	Projektstatusberichte sind neu zu definieren	14
3.4	Gefahr von Ressourcenengpässen wegen gleichzeitiger Linienfunktionen besteht	14
3.5	Die Konzeptphase ist noch nicht abgeschlossen, der externe Lieferant befindet sich jedoch bereits in der Realisierung	15
3.6	Geschätzte Investitionskosten sind nicht nachvollziehbar	16
3.7	Notwendige Beschaffungen sind wegen Ausschreibungsaufgaben gefährdet	16
3.8	Der normale Change Management-Prozess wird angewendet	17
<b>4</b>	<b>Qualitätsmanagement</b>	<b>18</b>
4.1	Die QS-Rollen wurden zugeteilt und das Risikomanagement ist im Aufbau	18
4.2	Das Fachwissen bei TC wird aufgebaut	19
4.3	Test und Abnahme müssen umgehend implementiert werden	20
4.4	Ein formelles Eskalationsmodell fehlt noch	21
<b>5</b>	<b>Ausblick</b>	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>22</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Glossar</b>		<b>23</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK</b>		<b>24</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die EFK hat den Stand des Projektes *ASALneu* beim Leistungsbereich *Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC)* des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) in den Bereichen Projekt- und Qualitätsmanagement geprüft. Das Projekt *ASALneu* wurde dringend notwendig, da die bestehende Anwendung auf einer Mainframe-Infrastruktur betrieben wird, für die hohe Betriebskosten anfallen und mittelfristig keine Wartung und keine Weiterentwicklungen mehr möglich sein werden. Das SECO entschied sich daher für eine funktionale 1:1-Migration der bisherigen Anwendung ASAL auf eine modernere Umgebung, d. h. von CA 2E auf JAVA, durchzuführen. Als Umsetzungspartner wurde die ursprüngliche Entwicklerin, die Firma CSC, gewählt. Diese hat den Auftrag zu einem Festpreis erhalten. Das Gesamtvolumen des Projekts beläuft sich auf ca. 26 Mio. Schweizer Franken. Der Auftrag wurde CSC über eine freie Vergabe zugeteilt. Damit die Abhängigkeit von CSC nicht zu gross wird, wurde diese verpflichtet, die Lösung so umzusetzen und detailliert zu dokumentieren, dass das SECO nach der Fertigstellung für die künftige Wartung ein offenes Ausschreibungsverfahren durchführen kann.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Revision war die Prüfung des Qualitäts- und Projektmanagements bei der Migration der Softwaretechnologie des Auszahlungssystems für die Arbeitslosenkassen (ASAL).

Die Prüffragen lauteten:

- Wie kann der Leistungsbereich TC die Arbeiten der externen Beauftragten kontrollieren, bzw. würdigen?
- Wie kann sichergestellt werden, dass CSC das neue System so programmiert und vor allem dokumentiert (auf allen Stufen), dass die Wartung später problemlos ausgeschrieben werden kann?
- Wie erfolgt das 3rd Party Management (Führung von Dritten)?

Als Grundlage der Prüfung diente eine Risikoanalyse der EFK, die die Themen und Fragen vertiefte.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Herrn Peter Bürki als Revisionsleiter im Team mit [REDACTED], sowie den Herren Hans-Jörg Uwer und Stéphane Kury im April 2014 durchgeführt. Sie bezog sich auf die Themen Projekt- und Qualitätsmanagement im Projekt *ASALneu*. Als Basis der Fragen diente der Audit-Standard COBIT 4. Die Beschaffung resp. die Vergabe des Auftrages an CSC war nicht Bestandteil dieser Revision, da dieses Thema schon in einer Revision im Jahre 2012 durch die EFK thematisiert und anschliessend durch die FINDEL behandelt wurde.

Gegen Ende der Revision nahm der Bundesrat das *ASA neu* in die Liste der IKT-SPP Projekte (Strategische Projektprüfung der Informations- und Kommunikationstechnologieprojekte des Bundes) auf. Der vorliegende Bericht wurde noch nicht nach dem Standard IKT-SPP erstellt.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Projektunterlagen und Interviews.



Die Projektprüfung fokussierte auf die für den Projekterfolg massgebenden Schlüsselfaktoren. Das Projekt befand sich zum Zeitpunkt der Revision in der Konzeptphase nach HERMES 5. Die Firma CSC befand sich jedoch schon in der Realisierungsphase und hatte bereits plangemäss vier Programmpakete (Increments) abgeliefert.

#### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte erfolgten zuvorkommend, offen und kompetent.

## **2 Das Projekt ASALneu**

### **2.1 Lösungsfindung / Was bisher geschah...**

Die bestehende Anwendung ASAL ist seit 1993 in Betrieb. Sie wurde stetig weiterentwickelt und läuft heute noch stabil. Das ALV-Business hat sich in den letzten 20 Jahren nur wenig verändert. ASAL läuft auf einem [REDACTED] beim SECO. Es bestehen grosse Unsicherheiten, wie lange der Betrieb und die Wartung der Entwicklungsumgebung (CA 2E) noch gewährleistet werden können. Die Wartungskosten der veralteten Systeme (Legacy System-Problematik) sind mit ca. 2 Mio. Franken jährlich sehr hoch. Eine Ablösung ist wirtschaftlicher und wird eine grössere Unabhängigkeit von den Herstellern [REDACTED] und CSC schaffen. Während dem Projekt wird die Wartung von *ASALalt* auf ein Minimum reduziert und kostet noch 243'000.00 Franken pro Jahr. Die Erneuerung von ASAL ist schon seit einigen Jahren ein Thema und hat sich bis heute mehrmals verzögert. Mit dem Projekt *ASALneu* wurde diese nun konkret eingeleitet.

Die Benutzer konnten für die Ablösung und eventuellen Weiterentwicklungen ihre Anforderungen und Anpassungswünsche anmelden. Der aktualisierte Katalog mit den Projektzielen wurde dem Informatik Lenkungsausschuss ASAL (ILA ASAL) im Februar 2012 und im Mai 2013 vorgelegt. Bis zur Entscheidung durch die Leitung der Direktion für Arbeit (DA) für die nun in der Umsetzung stehende JAVA-Lösung wurden vier verschiedene Ansätze untersucht. Zur Lösungsfindung gab es zudem mehrere Studien. Eine externe Studie diente beispielsweise der Technologiewahl, eine andere der Firma [REDACTED] beschäftigte sich mit der Wahl der Lösung. Mit [REDACTED] wurde daher eine grobe Analyse erstellt. Es erfolgte jedoch eine Absage durch [REDACTED], weil ASAL eine Individuallösung sei und [REDACTED] keine Chance für eine günstige Lösung sah.

Letztlich entschied sich die Leitung DA (Direktion für Arbeit) für eine funktionale 1:1-Migration von ASAL auf Basis der JAVA-Technologie. Diese Lösung erforderte aus Sicht des SECO keine grosse Anforderungserhebung und beinhaltete das kleinste Risiko. Für die Abwicklung von kleineren Anpassungen wird eine Aufgabenverwaltung eingesetzt. Die gewünschten Anpassungen werden weniger bei den Funktionalitäten, als bei der Benutzeroberfläche und Ergonomie berücksichtigt werden. Das SECO war sich sicher, dass eine solche Migration nur mit der Firma CSC möglich ist, da diese bereits das alte ASAL gebaut hatte. Nach verschiedenen Verhandlungen wurde der Auftrag zu einem Festpreis von ca. 20 Mio. Franken an CSC vergeben. Das Urheberrecht von *ASALneu* liegt (Vertrag Art. 126) bei der ALV (SECO/TC).



Die EFK erachtet den Lösungsansatz einer 1:1-Migration als nachvollziehbar, jedoch auch als wenig innovativ. Eine Neukonzeption hätte möglicherweise die Geschäftsabläufe vereinfacht und es erlaubt, ein integriertes IKS zu implementieren. Es wird sich bis zur Einführung von *ASALneu* herausstellen, ob die Arbeitslosenkassen mit der Lösung zufrieden sein werden und die wenigen Erneuerungen die Bedürfnisse der Benutzer und Kassen abdecken werden.

## 2.2 Projektziele

Die Projektziele sind definiert und im Vertrag mit CSC geregelt.

Das Projekt soll folgende Ziele erreichen:

- Die Einhaltung der Termine wurde als wesentliches Erfolgskriterium festgelegt. Es ist das Ziel, dass eine mögliche AVIG Revision termingerecht durchgeführt werden könnte.
- Die Umsetzungsrisiken sind minimal zu halten. Der Erfolg ist eingetreten, wenn die Funktionen vom bestehenden ASAL mit der neuen Technologie funktionieren.
- Die heutige Funktionalität bleibt vollständig erhalten.
- Die Auszahlungen und Berechnungen erfolgen fehlerfrei.
- Die bestehende Datenbank bleibt erhalten und wird optimiert.
- Die Lösung muss mandantenfähig sein.
- Die Abwicklung der Geschäfte darf nicht länger dauern als bisher.
- Eine Ausschreibung für die künftige Wartung von *ASALneu* ist geplant und muss möglich sein.
- *ASALalt* und *ASALneu* stehen bis zur Einführung im Parallelbetrieb. Ein Fallback (Rückfallsicherheit auf das bisherige System) muss bis zur Einführung (geplant im April 2016) möglich sein.

Die EFK erachtet die Ziele als konform zur 1:1-Migrationsstrategie. Sie sind auf einem hohen Level formuliert. Ausser den Terminen wird es teilweise schwierig, die inhaltliche Zielerreichung zu beurteilen. Das nun aufzubauende Risiko- und Qualitätsmanagement auf Stufe Führung müssen das Projekt eng begleiten und die Zielerreichung absichern.

## 2.3 Umfeld und Strategiekonformität

Die Anwendung ASAL ist das Auszahlungssystem für die Arbeitslosenkassen und gehört der ALV (Arbeitslosenversicherung). Da diese die Kosten bezahlt, ist das Entscheidungsgremium letztlich die Aufsichtskommission ALV. Deren Präsident ist der Leiter der Direktion für Arbeit (DA) des SECO. Der Leistungsbereich TC ist für den Betrieb, die Wartung und die Weiterentwicklung der Anwendung ASAL verantwortlich. Daher wurde das Projekt *ASALneu* an TC delegiert. Durch den Einbezug der Partner in den Lösungsfindungsprozess ist die geplante 1:1-Migration auf JAVA von der Arbeitslosenversicherung akzeptiert.

Die Anforderungen an die Sicherheit von *ASALneu* werden durch die Überarbeitung des ISDS-Konzeptes (Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept) neu beurteilt. Dieses wurde zusammen mit dem ISBD (Informatiksicherheitsbeauftragten des Departements) erstellt. Während der Revision war die definitive Version des ISDS-Konzeptes noch nicht verfügbar. Es ist noch unklar, ob die 2-Faktor-Authentisierung innerhalb der Infrastruktur oder auf der Stufe der Anwendung stattfinden soll.

Die EFK sieht in der Konstellation zwischen SECO und ALV ein Spannungsfeld, da das SECO der Bundesverwaltung angehört, während die ALV eine Sozialversicherung ist, deren Arbeitslosenkassen durch Kantone, Gewerkschaften oder Arbeitgeber geführt werden können. Es wird für dieses Projekt eine Herausforderung darstellen, dass letztlich die zahlenden Partner (ALV-Kantone) mit der Lösung von *ASALneu* zufrieden sein werden. Dazu sind einerseits Führung und andererseits Transparenz mit einer guten Kommunikation nötig.

Eine Beurteilung der Risikoeinschätzung und der daraus abgeleiteten Massnahmen konnte durch das noch nicht Vorhandensein des ISDS-Konzept nicht erfolgen. Die EFK erachtet es als vorteilhaft, dass das Konzept bereits weit fortgeschritten ist, da daraus noch wichtige Impulse ins Projekt fliessen können. Das ISDS müsste jedoch schon vorliegen, da der Entwicklungspartner bereits mit der Realisierungsphase begonnen hat. Die Frage der 2-Faktor-Authentisierung sollte aus Sicht der EFK in der Anwendung erfolgen, da *ASALneu* keine Portallösung sein wird, sondern dass damit über ein klassisches Login in der Anwendung gearbeitet werden wird.

## **2.4 Portfolio-Management und Lösungsdesign**

Das Projekt *ASALneu* hat in der DA höchste Priorität. Da *ASALneu* als 1:1-Migration verstanden wird, wird es nur minimale Weiterentwicklungen geben. Als Basis wird der Stand der Funktionen von *ASALalt* vom Juli 2013 übernommen. Ein Portfoliomanagement innerhalb des Projekts wird daher nicht nötig sein. Die Business Analysten der CSC erarbeiten die Details der neuen Umsetzung. Die Projektentwicklung erfolgt iterativ und agil mit der Methode SCRUM. Die etwa 7000 Zeilen umfassende Spezifikation wird analysiert und in Use Cases (Anwendungsfälle) übertragen. Es sind 4-wöchige Sprints (Programmpakete) und entsprechende Lieferungen (Increments) vorgesehen. Für die zu erwartenden Sprints besteht eine Planung. Die Detailplanung und die Koordination werden Aufgaben des Risiko- und Qualitätsmanagers auf Stufe Projektführung sein.

Die erhaltenen Sprints werden im TC laufend zu einer Gesamtlösung zusammengebaut und getestet. Wenn schliesslich *ASALneu* in einer ersten Version bereit sein wird, ist die Entwicklung mit einem Release-Konzept in die Produktion geplant. Nach erfolgreichen Pilotbetrieben in einigen wenigen Arbeitslosenkassen, wird *ASALneu* an alle Kassen ausgerollt. Der Betrieb ist wie bisher durch das SECO geplant.

Damit im Jahr 2016 eine allfällige AVIG-Revision durchgeführt werden könnte, wurde das Projekt in 3 Teilprojekte aufgeteilt. Diese sind jeweils in die Phasen Realisierung, Test, Pre-Releases und Releases gegliedert. Mit diesem Vorgehen werden die Funktionen der Arbeitslosenkasse (ALK) zuerst fertiggestellt. Es besteht jedoch das Risiko, dass eine AVIG-Revision Anpassungen bei *ASALalt* und *ASALneu* zur Folge hätte. Dies wäre ein Mehraufwand und würde die Termine weiter verzögern. Eine AVIG-Revision ist Sache des Parlaments und kann terminlich nicht beeinflusst werden.

Die EFK sieht in der Entwicklung nach SCRUM keine grösseren Risiken, da im Bereich TC mit AVAM (Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik) schon Erfahrungen mit agiler Entwicklung gemacht werden konnten. Es wird jedoch eine Herausforderung sein, die einzelnen Programmlieferungen (Increments) zu einem Ganzen zusammenzuführen und mit der bestehenden Lösung zu vergleichen. Nebst einem guten Testkonzept braucht es auch ein Verständnis der Geschäftsprozesse und der Lösungskonzepte. Um dieses Know-how aufbauen zu können, müssen entsprechend ausgebildete und genügend Ressourcen bereitgestellt werden.



## **2.5 Finanzielle und wirtschaftliche Risiken**

Nach Aussagen von mehreren Interviewpartnern wurde nach intensiven Verhandlungen die Firma CSC zur Einhaltung des Fixpreises und der groben Terminplanung verpflichtet. Das finanzielle und das Reputationsrisiko sind für das SECO und CSC erheblich. Das SECO wird auf der Termineinhaltung und Qualität bestehen und dies mit dem geplanten Qualitätsmanagement kontrollieren. Die Termine der ersten vier Zahlungen wurden fest vereinbart, die weiteren Zahlungen sind von der Erfüllung der Leistungen abhängig. Der vorgesehene Zahlungsplan ist ein Bestandteil des Vertrages mit CSC. Die EFK ist der Meinung, dass diese Risiken CSC wohl auch in der Kalkulation des Fixpreises berücksichtigt hat. Sollten jedoch von den Benutzern grössere Erneuerungen gefordert werden oder käme eine AVIG-Revision mit grösseren Änderungen, könnte das Lösungskonzept in Frage gestellt und der finanzielle Bedarf deutlich grösser werden. Das Risiko- und Qualitätsmanagement auf Steuerungsstufe hat die Aufgabe, solche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und dem Auftraggeber zu rapportieren. Dieser kann dann nach Absprache mit den Bedürfnisträgern das weitere Vorgehen festlegen und das Projekt entsprechend steuern.

Sinnvolle Anpassungen und Ergänzungen an der neu entwickelten JAVA-Lösung werden über das Change Management erfolgen und sind nicht Bestandteil des Vertrages mit CSC. Anpassungen sollen nur in einem kleinen Rahmen erfolgen und müssen zusätzlich finanziert werden.

Die EFK schätzt das finanzielle Risiko für das SECO als nicht unerheblich ein. Die Abhängigkeiten von CSC sind sehr hoch. Solange das SECO nicht in der Lage ist, die Entwicklung zeitgerecht zu steuern, könnte CSC bei Fehlentwicklungen die Verantwortung ablehnen. Bei einem fortgeschrittenen Projektstand wären Mehrkosten kaum abzuwenden, da ein sehr grosser Druck bestehen und die Fortsetzung erzwingen würde. Selbst wenn die Kalkulation von CSC erhebliche Reserven vermuten lässt, wäre diese bei ungenügender Einhaltung des Vertrages seitens SECO nicht bereit die Kosten zu tragen.

## **3 Projektmanagement**

### **3.1 Die Projektorganisation wurde neu definiert**

Die bisherige Projektorganisation war unvollständig, weil die als Auftraggeber vorgesehene und definierte Person, der frühere Bereichsleiter Arbeitsmarkt (TC), seine Funktion aufgegeben hat.

Im Weiteren bestanden innerhalb der Projektorganisation einige Unsicherheiten wegen einer laufenden Untersuchung, bei welcher zu Beginn noch nicht klar war, ob für das Projekt wichtige Personen ebenfalls involviert sind. Dazu waren verschiedene Rollen wie z. B. der Qualitäts- und Risikomanager noch ungenau zugewiesen, weil je nach Projektunterlagen verschiedene Personen in der gleichen Rolle vorgesehen waren.

Die Unsicherheiten in der Rollenbesetzung haben sich mittlerweile geklärt. Zudem wurde kürzlich anlässlich einer Sitzung der Leiter TC ad-interim als neuer und offizieller Auftraggeber für das Projekt bestimmt. Auch andere pendente Rollen wie der Qualitäts- und Risikomanager sind auf die verantwortlichen Personen zugeteilt worden. Der Projektleiter besitzt noch wenig Erfahrung mit der

Abwicklung von grossen Projekten mit der HERMES 5-Methode. Daher ist die externe Projektunterstützung sehr wichtig und weiterhin abzusichern (Siehe auch die Bemerkungen unter 3.7).

Die EFK sieht es für den Projektfortschritt als sehr wichtig an, dass die Rollen und Aufgaben nun unterbruchsfrei und konsequent ausgeführt werden, um weitere Verzögerungen im Projekt zu vermeiden. Hierzu hat auch der externe Projektberater, welcher den Projektleiter unterstützt, auf Initiative des SECO eine klare Rollendefinition vorgenommen, welche jede Rolle und Aufgabe gemäss HERMES 5 detailliert beschreibt. Da *ASALneu* nun zu den Schlüsselprojekten gehören wird, muss ein Projektleiter über die nötigen Qualifikationen (Erfahrung, Zertifizierung, etc.) verfügen. Es besteht das potentielle Risiko, dass der externe Coach nicht nur unterstützen sollte, sondern auch indirekt das Projekt führen könnte. Daher ist es wichtig, dass die HERMES-Rollen gelebt und der Projektleiter aktiv unterstützt wird sowie die Rolle des Projektberaters klar definiert bleibt.

*Empfehlung 1 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, die im Projekt zugewiesenen Rollen mit hoher Priorität auszuüben und die Aufgaben gemäss Rollen- und Aufgabendefinition umgehend sowie vollumfänglich auszuführen.*

Stellungnahme des SECO:

Empfehlung wird umgesetzt.

### **3.2 HERMES als Projektmanagementmethode wurde unvollständig angewendet**

Zu Beginn des Projekts wurde *ASALneu* nach der alten Projektmanagementmethode des Bundes, HERMES Systemadaption 2005, geführt. Verschiedene erstellte Dokumente zeigen jedoch, dass diese Methode unvollständig und nicht konsequent angewendet wurde. So ist der Subkommission Finanzen der ALV ein Abnahmepapier mit dem Titel „Phasenabschluss Evaluation und Freigabe der Phasen Implementierung und Einführung“ zur Abnahme vorgelegt worden. Ein Abschluss einer Phase mit gleichzeitiger Freigabe mehrerer Folgephasen war weder in der alten HERMES-Methode (Systemadaption 2005) noch in der nun gültigen Version HERMES 5 zulässig. Daher kommt die EFK zum Schluss, dass die Projektmanagementmethode HERMES unvollständig und inkonsequent angewendet wurde.

Nach der Abnahme des obenerwähnten Dokumentes mit gleichzeitiger Freigabe der finanziellen Mittel anlässlich der Sitzung der Subkommission Finanzen vom 13. November 2013 wurde das Projekt später anhand der aktuellen HERMES 5-Projektmanagementmethode weiter geführt. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung befindet man sich in der Konzeptphase. Um zukünftige Unsicherheiten hinsichtlich des Projektvorgehens zu vermeiden, sollte ab jetzt nur noch nach der offiziellen HERMES 5-Methode mit den offiziellen Ergebnisbezeichnungen vorgegangen werden. Im Weiteren sollte nach Ansicht der EFK der neu definierte Auftraggeber anlässlich der nächsten Projektausschuss-Sitzung die Vorphase „Initialisierung“ nochmals offiziell abschliessen. Es ist geplant, seitens des Projektunterstützers auch noch einen Abschlussbericht für diese Phase zu erstellen. Durch eine offizielle Abnahme vom neuen Auftraggeber können die Folgeaktivitäten mit den korrekten Phasen nach HERMES 5 methodengerecht weitergeführt werden.



#### *Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt, für die nach der neuen HERMES 5-Projektmanagementmethode ersten Phase „Initialisierung“ einen Abschlussbericht zu erstellen und diese Phase durch den neuen Projekt-Auftraggeber offiziell abzunehmen sowie die Phase „Konzept“ formell freizugeben. Es ist zudem zukünftig auf eine konsequente Anwendung der HERMES 5-Projektmanagementmethode zu achten.*

Stellungnahme des SECO:

Empfehlung wird umgesetzt.

### **3.3 Projektstatusberichte sind neu zu definieren**

Bisher wurde der Projektfortschritt anhand sogenannter Einzelberichte festgehalten und monatlich rapportiert. Eine Auswertung dieser Einzelberichte hat der EFK gezeigt, dass der Informationsgehalt eher rudimentär war und einzelne Projektaspekte wie Termine, Kosten und Qualität nicht genug detailliert dargestellt wurden. Die EFK erachtet es als sehr wichtig, Projektstatusberichte für die zukünftige Projektüberwachung mit präziseren und detaillierten Informationen zu erstellen.

#### *Empfehlung 3 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt, für die Rapportierung des Projektfortschritts detaillierte Projektstatusberichte zu definieren, diese regelmässig aktuell zu erstellen und an die zuständigen Stellen fristgerecht weiterzuleiten.*

Stellungnahme des SECO:

Empfehlung ist umgesetzt.

### **3.4 Gefahr von Ressourcenengpässen wegen gleichzeitiger Linienfunktionen besteht**

Die im Projekt involvierten Mitarbeiter des SECO haben neben den Projektaufgaben auch noch Linienfunktionen inne. Dies gilt für praktisch alle eingeplanten Personen und insbesondere für die wichtigen Rollen des Auftraggebers und des Projektleiters. Dadurch besteht ein erhebliches Risiko, dass die für das Projekt notwendige Zeit nur eingeschränkt zur Verfügung gestellt werden kann. Die Linienaufgaben sollten im Rahmen der für das Projekt benötigten Zeit an die entsprechenden Stellvertreter delegiert werden.

Gemäss Aussage des Projektunterstützers soll ein neuer Ressourcenplan erstellt werden, woraus hervorgeht, welche Personen wieviel Zeit für ein positives Gelingen des ambitionierten Vorhabens ASALneu aufwenden müssen. Die EFK sieht es als notwendig an, dass die Projektmitarbeiter mindestens im Rahmen der für das Projekt notwendigen Zeit von ihrer Linienfunktion entlastet werden und die Linienaufgaben an die Stellvertreter delegiert werden.

#### *Empfehlung 4 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, eingeplante Projektmitarbeitende mindestens für die für das Projekt notwendige Zeit von ihrer Linienfunktion zu entlasten und dies zu kommunizieren. Zudem sollte von der Leitung des SECO ein klarer Entscheid gefällt werden, dass dieses Projekt mit der grösstmöglichen Priorität zu behandeln ist.*

#### Stellungnahme des SECO:

Empfehlung ist umgesetzt. Das Projekt ASALneu wird mit oberster Priorität unter den TC Projekten geführt.

### **3.5 Die Konzeptphase ist noch nicht abgeschlossen, der externe Lieferant befindet sich jedoch bereits in der Realisierung**

Das Projekt befindet sich gemäss HERMES 5 in der Konzeptphase (s.a. 3.2). Der involvierte externe Lieferant CSC hat jedoch bereits die ersten entwickelten Elemente geliefert und wartet darauf, dass das SECO diese testet.

In der Konzeptphase sollten gemäss HERMES 5 alle notwendigen Konzepte, wie beispielsweise Testkonzept, ISDS-Konzept, usw. vollständig erarbeitet, genehmigt und die Realisierung freigegeben werden. Startet die Realisierung früher besteht die Gefahr, dass sie Lieferobjekte nicht den technischen und funktionalen Anforderungen entsprechen.

CSC ist darauf angewiesen, dass die gelieferten Teilprogramme nun so rasch als möglich getestet werden können, damit diese eine Rückmeldung über die Qualität erhalten. Um die erhaltenen Programme, welche in Form von sogenannten Increments fortlaufend geliefert werden, zu testen, benötigt das SECO ein vollständiges und umfassendes Testkonzept. So lange das Testkonzept nicht vorliegt, besteht ein massgebliches Risiko, dass die gelieferten Programmteile in ungenügender Qualität geliefert werden, dies jedoch mangels Durchführbarkeit von Tests gar nicht bemerkt wird.

Nach Ansicht der EFK sollten die notwendigen Konzepte so rasch als möglich erstellt werden, bevor die Programmerstellung soweit vorangeschritten ist, dass allfällige Fehler und Falschentwicklungen des neuen Systems nur mit grösseren Änderungsaufwand und Korrekturen behoben werden können. Wenn diese nicht umgehend erfolgt, besteht das Risiko, dass CSC die weitere Entwicklung ohne Einfluss des SECO vorantreibt.

#### *Empfehlung 5 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, alle für in der Konzeptphase vorgesehenen und notwendigen Konzepte gemäss HERMES 5 so rasch als möglich zu erstellen bzw. fertigzustellen und danach offiziell abzunehmen. Dies sollte erfolgen, bevor die Programmentwicklung bereits so weit fortgeschritten ist, dass Fehler in der Programmentwicklung aufgrund von konzeptionellen Anforderungen nur noch mit grösserem Aufwand korrigiert werden können.*

#### Stellungnahme des SECO:

Dies wird mit dem Abschluss der Phase Konzept sichergestellt.

### 3.6 Geschätzte Investitionskosten sind nicht nachvollziehbar

Die gesamten Projektkosten von rund 26 Mio. Franken beinhalten 2,6 Mio. Franken als vorgesehene Investitionskosten. Davon sind 2 Mio. Franken für Käufe von Hard- und Software eingeplant und 600'000 Franken als Reserve. In einer früheren Phase hat man einen externen Hardware-Lieferanten schätzen lassen, wieviel das SECO für die entsprechenden Investitionskosten einplanen sollte. Deren erste Schätzung belief sich auf über 10 Mio. Franken. Auf Nachfrage der EFK konnten die Details, wie sich der Betrag von 2 Mio. Franken zusammensetzt, welchen das SECO nun als Teil der Projektkosten vorsieht, nicht eindeutig nachgewiesen werden. Die Gründe von so grossen Differenzen in den Schätzungen sind nicht nachvollziehbar. Schätzungen weisen darauf hin, dass man Systemreserven hat, da die bestehenden Server noch Reserven hinsichtlich Auslastung und Systemkapazitäten beinhalten, welche verwendet werden können bevor neue Investitionen getätigt werden. Dazu ist gemäss SECO damit zu rechnen, dass zukünftige notwendige Systeme später eher günstiger als zu den aktuellen Preisen beschafft werden können.

Die EFK sieht in der Begründung des SECO keinen klaren Nachweis, wie hoch sich die zukünftigen Investitionen in Hard- und Software belaufen werden. Insbesondere die von einer externen Firma geschätzten Kosten und die vom SECO vorgesehenen Mittel zeigen eine grosse Diskrepanz auf, so dass ein erhebliches Risiko besteht, dass die zukünftigen Investitionen weit höher liegen als aktuell im Projektbudget vorgesehen sind.

#### *Empfehlung 6 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, die zukünftigen Investitionskosten in Hard- und Software möglichst genau und zuverlässig zu eruieren. Es ist der detaillierte Nachweis zu erbringen, wie sich die Investitionskosten zusammensetzen und ob der in den Projektkosten vorgesehene Betrag ausreichen wird.*

Stellungnahme des SECO:

Empfehlung ist umgesetzt. Der Nachweis erfolgt im Rahmen des Budget 2015.

### 3.7 Notwendige Beschaffungen sind wegen Ausschreibungsaufgaben gefährdet

Die vorgesehenen Beschaffungen beinhalten u. a. Kosten für eine externe Projektunterstützung. Diese wird durch einen erfahrenen Projektleiter geleistet, welcher Erfahrung mit der HERMES 5-Projektmanagementmethode besitzt und den Projektleiter ASALneu diesbezüglich unterstützt. Aufgrund der Prüfungen der EFK wurde ersichtlich, dass diese Unterstützung wertvoll ist und die Zusammenarbeit mit dem Projektleiter des SECO funktioniert.

Im Projektbudget sind für diese externe Projektunterstützung und das Coaching des Projektleiters des SECO 228'000 Franken vorgesehen. Der externe Unterstützer hat jedoch bis zum Prüfungszeitpunkt bereits die Hälfte (48%) der vorgesehenen Zeit aufgebraucht, so dass ein massgebliches Risiko besteht, dass die vorgesehenen finanziellen Mittel bei Weitem nicht ausreichen werden. Der publizierte Projektumfang begrenzt die finanzielle Flexibilität nach oben. Somit kann der bestehende Vertrag mit der externen Projektunterstützung nicht einfach verlängert, erhöht oder erneuert werden, da sonst das Risiko von Einsparungen gegen die publizierten Projektkosten oder die Notwendigkeit einer zusätzlichen Ausschreibung besteht.



Im Weiteren sind in den Projektkosten für einen Code-Review durch eine weitere externe Firma im Umfang von 230'000 Franken vorgesehen. Dieser Code-Review soll eine unabhängige, externe qualitative Prüfung der gelieferten Programme des Systementwicklers beinhalten. Auf Nachfrage der EFK lautet die Begründung des SECO, dass die Kosten für diesen Review von 230'000 Franken nur wegen der WTO-Limite eingeplant worden sind, weil damit eine zwingende WTO-Ausschreibung vermieden werden kann, sofern diese Limite nicht überschritten wird. Das SECO hat jedoch bisher überhaupt keine diesbezüglichen Offerten eingeholt welche aufzeigen könnten, ob der vorgesehene Betrag von 230'000 Franken ausreichen wird.

Die EFK erachtet das Risiko als sehr hoch, dass ein Code-Review von neu erstellten Programmen, welche zu einem Fixpreis von rund 22 Mio. Franken entwickelten werden, wesentlich teurer werden kann als die vorgesehenen 230'000 Franken. Wenn zukünftig eingeholte Offerten höher als der vorgesehene Betrag ausfallen, besteht wiederum ein Beschaffungsproblem wegen der WTO-Limite, welche eine zwingende Ausschreibung verlangt. Eine WTO-Ausschreibung führt i. d. R. auch zu Verzögerungen im Projektverlauf.

Zurzeit wird der Projektmanagementplan, welcher ein Hauptergebnis nach der HERMES 5-Methode darstellt, erstellt. Innerhalb dieses Projektmanagementplans sind vorgesehene und notwendige Beschaffungen aufzuführen und bereits in der Konzeptphase sicherzustellen. Das SECO rechnet mit einem Abschluss der Konzeptphase bis Ende Juli 2014. Das Projekt ist im SECO derzeit zu wenig fortgeschritten und muss dringend Zeit aufholen, sonst wird eine aktive Steuerung des Projektes nicht mehr möglich.

#### *Empfehlung 7 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt, sämtliche Beschaffungen zu analysieren und sich abzeichnende Einschränkungen wegen der bestehenden WTO-Limite zu bearbeiten. Bereits zum aktuellen Zeitpunkt müssen vorgesehene Beschaffungen, insbesondere für den externen Projektunterstützer und den vorgesehenen Code-Review, so geplant werden, dass auch bei einer Überschreitung der WTO-Limite ohne Verzögerungen wegen allfälliger Einsprachen die Beschaffungen zeitgerecht sichergestellt sind. Es ist auch zu überprüfen, inwieweit das BIT für einen Qualitätsreview des bereits entwickelten Codes Hilfestellungen leisten kann.*

#### Stellungnahme des SECO:

Sämtliche Beschaffungen laufen unter der Verantwortung des BBL. Es sind keine weiteren externen Beschaffungen geplant.

### **3.8 Der normale Change Management-Prozess wird angewendet**

Für Änderungen innerhalb des Projekts, welche Anpassungen an gelieferten Softwareteilen bedingen, ist das übliche Change Management-Verfahren und die entsprechenden Prozesse vorgesehen. Dieser Change Management-Prozess wird bereits heute bei verlangten Programmänderungen der bestehenden, alten ASAL-Lösung angewendet. Software-Anpassungen bei der neuen ASAL-Entwicklung können insbesondere bei unzureichenden Testergebnissen notwendig werden.

In wie weit der bestehende Change Management-Prozess geeignet ist, solche Programmänderungen von *ASALneu* mittels eines vordefinierten und kontrollierten Ablaufs zu veranlassen und zu



überwachen, kann zum jetzigen Zeitpunkt durch die EFK noch nicht beurteilt werden, da zwar bereits Programmlieferungen erfolgt sind, das SECO jedoch bisher noch keine Testaktivitäten aufgenommen hat. Ob die vorliegenden Softwareteile in der geforderten Qualität vorliegen und ob sich der geplante Change Management-Prozess bewährt, kann dadurch zum jetzigen Zeitpunkt nicht bewertet werden.

Nach Aufnahme der Testaktivitäten sollte der Change Management-Prozess neu beurteilt werden. Diese Aufgabe könnte durch die EFK im Rahmen der IKT-SPP-Prüfungen übernommen werden.

## **4 Qualitätsmanagement**

### **4.1 Die QS-Rollen wurden zugeteilt und das Risikomanagement ist im Aufbau**

Zur Zeit der Revision wurde die Projektorganisation nach HERMES 5 neu definiert und die Rollenträger für das Qualitäts- und Risikomanagement (QM und RM) neu bestimmt, resp. bestätigt. Es gibt zwei Rollen, die mit dem Qualitäts- und Risikomanagement beauftragt sind. Auf der Stufe Projektsteuerung gibt es einen Qualitäts- und Risiko-Controller und auf Stufe Projektführung einen Qualitäts- und Risikomanager. Die inhaltliche Klärung und Abgrenzung der beiden Rollen waren Bestandteil von aktuellen Besprechungen während der Revision.

Es fehlt bisher eine Gesamtübersicht über die HERMES-Phasen auf QM-Stufe. Diese Planung wird im Mai erstellt. Danach können die Freigabeschritte (Quality-Gates) festgelegt werden. Diese bilden die Basis für die Testplanung.

Das Risiko-Management war vorher beim Projektleiter und nun beim Qualitäts- und Risikomanager angesiedelt. Die Liste der Risikopositionen besteht seit Anfang Jahr. Darin wurden mehrere Risiken und nur eine Chance identifiziert. Die Liste wurde für den neuen Auftraggeber überarbeitet. Die einzelnen Positionen werden periodisch neu beurteilt. Die Indikatoren für den Projektleiter kommen mehrheitlich von der Projektausführung. Der Aufbau der Sensoren und Indikatoren muss durch den Qualitäts- und Risikomanager aufgebaut werden.

Die EFK erachtet die klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten der Rollenträger für das QM und RM als wichtig, damit einerseits schnell auf die Entwicklung Einfluss genommen werden kann und andererseits der Auftraggeber und der Projektausschuss stufengerecht über den Projektverlauf informiert werden können. Wenn diese Funktionen nicht richtig umgesetzt werden besteht das Risiko, dass CSC Lösungen entwickelt, die nicht den Bedürfnissen entsprechen und später geändert werden müssen.

#### *Empfehlung 8 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, dringend ein QM-Konzept zu erstellen. Danach braucht es noch weitere Schritte, wie definierte QS-Prozesse.*

Stellungnahme des SECO:

Entwurf ist vorhanden.

## 4.2 Das Fachwissen bei TC wird aufgebaut

Das Fachwissen des SECO basiert auf der Businessanalyse von ASAL. Das technische Fachwissen der Entwicklung liegt bei CSC. Die Qualität von CSC gegenüber andern Anbietern ist, dass sie die Inhalte des ALV-Gesetzes gut kennt. Die Verantwortung für die Qualifikation der Entwickler liegt bei der Firma CSC. Das SECO hat vertraglich geregelt wer ASAL entwickeln darf. Nach Möglichkeit sind in der Schweiz wohnende Mitarbeitende einzusetzen.

Da die früheren Ressourcen von [REDACTED] nicht mehr gebraucht werden können, ist im Bereich TC viel Wissen verloren gegangen, daher unterstützt nun das BIT das Projekt bei technischen Themen.

Der Projektleiter hat wenig Erfahrung mit HERMES 5, daher wird er von einer externen Firma unterstützt. Solche Beispiele zeigen, dass es im Bereich TC üblich ist, dass fehlendes Wissen oder fehlende personelle Ressourcen eingekauft werden. Diese Kultur hat den Nachteil, dass heute viel Know-how extern ist. Es gibt verschiedene Schlüsselpersonen, die nicht ausgetauscht werden können. Diese Kultur schafft hohe Kosten und Abhängigkeiten. Zudem ist eine spontane externe Unterstützung mit dem geltenden Beschaffungsrecht kaum möglich.

Die meisten im Projekt involvierten Mitarbeitenden des SECO sind nur teilweise im Projekt beschäftigt. Sie erfüllen noch Aufgaben in ihrer Linienfunktion. Die Prioritäten des SECO sind: zuerst die Sicherstellung des Betriebs und dann das Projekt. Diese Reihenfolge kann zu kritischen Konstellationen führen (siehe auch Ziffer 3.4 und Empfehlung 4).

Die EFK erachtet die Abhängigkeit des SECO von externen Firmen als unglücklich. Das nötige Wissen sollte intern konsequent aufgebaut werden. Dazu sind die genügend personelle Ressourcen aufzubauen. Dies kann nur mit der temporären Delegation von Linienaufgaben an Stellvertreter und deren Unterstützung durch temporäre Lösungen erreicht werden. Das aktive Knowledge Management wäre für eine höhere Unabhängigkeit des SECO sehr wichtig. Die EFK findet es sehr gut, dass das Projekt von den Erfahrungen des BIT profitieren kann.

### *Empfehlung 9 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt die Abhängigkeiten von externen durch Wissens-Transfer an interne Mitarbeitende zu reduzieren, dass die Einführung und der Betrieb nicht gefährdet werden sowie keine neuen Abhängigkeiten entstehen.*

#### Stellungnahme des SECO:

Empfehlung wird umgesetzt bzw. im Rahmen der neu zu definierenden Strategie TC geprüft und festgelegt. Als Grundlage dazu dient der Schlussbericht der Organisationsüberprüfung IT ALV vom 16. Juni 2014. Es ist ein erklärtes Ziel des Projektes *ASALneu*, die Abhängigkeiten sowohl zu Hardware- wie Softwarelieferanten zu reduzieren. Bereits mit den beiden letzten Stellenbesetzungen im Bereich ASAL, wurde das Anforderungsprofil entsprechend angepasst.



### 4.3 Test und Abnahme müssen umgehend implementiert werden

Die Entwicklung der JAVA-Programme erfolgt durch die Firma CSC. Der Zusammenbau zu einer Gesamtlösung erfolgt bei TC. Gemäss dem Vertrag erfolgen die Zahlungen an CSC nach der erfolgreichen Abnahme der Programme. Daher ist ein geeignetes Test- und Abnahmekonzept dringend notwendig. Anlässlich der Revision lag erst ein Testkonzept der Firma CSC in der Version 0.5 vor, jedoch keines des SECO. Es war noch nicht vollständig. Das Testkonzept ist in Arbeit und soll bis Ende April fertiggestellt werden.

Ein Projektstrukturplan mit Vorgaben und Rastern für die Abnahme der Lieferungen von CSC ist in Arbeit. Dieser Plan ist eine Aufgabe des Qualitäts- und Risikomanagers und sollte im Mai zur Verfügung stehen. Bei fehlerhaften Programmen oder bei Instabilität wäre der Vertrag nicht erfüllt. Bei nicht erfolgter Abnahme von Meilensteinen könnte CSC nicht weiterarbeiten. Die Test- und Abnahmekriterien müssen gemeinsam mit CSC konkretisiert werden. Derzeit sind 4-wöchentliche Sprint-Review-Meetings geplant.

Neben der Produktion braucht es noch weitere Systeme. Bei CSC gibt es eine Entwicklungsumgebung. Die Test- und Integrationssysteme werden bei TC im SECO aufgebaut.

Für die Abnahme gibt es mehrere Messgrössen: Funktional gibt es Vergleichswerte. Einige Non-Funktionale gibt es auch. Das grösste ist, dass die Verarbeitung nicht langsamer ist als bisher erfolgen darf. Einzelne Programmteile werden mit der Stoppuhr gemessen und verglichen. Über einen Mengengerüst können diese Messungen hochgerechnet und abgeschätzt werden. Einige Zeiten basieren auf Erfahrungswerten. Heute zu langsame Funktionen, sollen optimiert werden. Durch die neue Programmierumgebung JAVA ist der Vergleich der Zeiten eine Herausforderung.

Die EFK ist mit dem Rückstand des SECO und der nicht konformen HERMES-Phase nicht zufrieden. Da CSC schon erste Programmteile geliefert hat, ist deren Test und Abnahme sehr dringend. Jetzt könnten noch wichtige Korrekturen eingeleitet werden. Später wird der Aufwand wesentlich grösser. Damit die Verzögerung eingeholt werden kann, müssen einerseits schnell die geplanten Konzepte fertiggestellt und verabschiedet werden sowie erste Tests erfolgen (siehe auch 3.5). Möglicherweise könnten diese Tests Erkenntnisse über die Möglichkeiten und Abgrenzungen zu den Tests von CSC liefern und das Testkonzept positiv beeinflussen. Das Testkonzept ist zur Erreichung des Projektzieles ein kritischer Faktor. Es besteht das Risiko, dass das Projekt längere Zeit dem Geschehen bei CSC hinterher läuft und dieses weder führen noch steuern kann.

#### *Empfehlung 10 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, umgehend mit dem Testen zu beginnen und parallel das Testkonzept fertigzustellen. Der Testumfang muss sich dem Entwicklungsstand anpassen und laufend erweitert werden.*

#### Stellungnahme des SECO:

Das Testkonzept ist bereit zur Abnahme. Es berücksichtigt das Testen, sobald testfähige Versionen vorliegen.

#### 4.4 Ein formelles Eskalationsmodell fehlt noch

Es wird noch kein standardisiertes Eskalationsmodell gelebt. Im Vertrag ist dieses Thema nur rudimentär beschrieben: Die Projektorganisation muss festlegen, wer mit wem spricht.

Es ist bei ungenügender oder strittiger Erfüllung eine Konventionalstrafe (Vertrag Art. 157) vorgesehen. Ein Bonus ist nicht vorgesehen.

Das Eskalationsmodell soll stufengerecht funktionieren. Beispielsweise soll der Auftraggeber mit dem Account Manager vom CSC sprechen, um zu klären, wann etwas als erreicht oder nicht erreicht gilt.

Die EFK ist der Überzeugung, dass in einem so komplexen Projekt sehr viel Streitpotential enthalten ist. Daher sollte eine stufengerechte Eskalationshierarchie vereinbart und über eine regelmässige Kommunikation sichergestellt werden. Kleine Divergenzen sollten auf der Stufe Projektleiter geklärt werden können. Grössere über den Auftraggeber und den Account Manager. Für den schlimmsten Fall sollte jedoch auch auf Direktionsstufe eine Eskalationsebene geschaffen werden. Wenn dies in guten Zeiten aufgebaut werden kann, können viele Probleme zeitgerecht gelöst werden.

##### *Empfehlung 11 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, eine stufengerechte Eskalationshierarchie mit CSC vereinbaren. Diese sollte bis zu Direktionsstufe bereitgestellt werden.*

Stellungnahme des SECO:

Empfehlung wird umgesetzt.

## 5 Ausblick

Durch die Vorfälle Anfang Jahr hat sich die Konstitution der Projektorganisation und die Arbeit an den Konzepten weiter verzögert. Diese verlorene Zeit muss aufgeholt werden, damit die weitere Entwicklung vom SECO gesteuert werden kann und die Lösung den Bedürfnissen der ALV entsprechen wird. Die fehlenden Konzepte müssen dringend erstellt und verabschiedet werden. Das SECO und die Firma CSC sollten sich in der gleichen HERMES-Phase befinden und gemeinsame Controlling-Instrumente aufbauen. Wenn die Phasenfreigabe Realisierung erst viel später erfolgt, ist der Erfolg des Projektes gefährdet, da das SECO seine Führungsrolle nicht ausfüllen kann und CSC letztlich die Architektur bestimmen würde.

Konkret müssten die schon gelieferten Programme dringend getestet werden und allfällige architektonische Fehler bereinigt werden. Die Firma CSC braucht nun ein Feedback des SECO. Die formelle Abnahme der Lieferobjekte aus den Sprints ist nur ein Element, der Zusammenbau zu einer Gesamtlösung (Story und Business Case) die andere. Die Tests und Abnahmen müssen hierarchisch richtig positioniert erfolgen. Eigentlich müsste das SECO auf die Entwickler warten und nicht umgekehrt (proaktiv anstatt reaktiv).

Mit einem geeigneten Controlling sollte der materielle Stand der Entwicklung und die verbrauchten finanziellen Mittel überwacht werden. Diese Instrumente müssen nun sehr schnell realisiert werden.

## **6 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 8. Juli 2014 statt. An der Besprechung nahmen teil:

SECO:



EFK: Herr Jeannot Eric-Serge, Leiter der Fachbereiche  
Herr Risler Walter, Mandatsleiter  
Herr Uwer Hans-Jörg, IT-Revisor  
Herr Bürki Peter, Revisionsleiter

Sie ergab Übereinstimmung zu den im Bericht aufgeführten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung im Dezember 2014 vom Bericht Kenntnis genommen.

**EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE**

## Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Glossar

### Rechtsgrundlagen:

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG, SR 837.0)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1);

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11);

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (Org-VöB, SR 172.056.15).

### Glossar:

2-Faktor Authentisierung	Authentisierungsverfahren der Bundesverwaltung bei der zur eindeutigen Identifikation eines Benutzers dieser etwas wissen (Passwort) und etwas besitzen (Smartcard mit Zertifikaten) muss
CA 2E	Software-Entwicklungsumgebung
COBIT	"Control Objectives for Information and Related Technology", Framework für Governance und Management der IT
HERMES 5	Projektmanagementmethode der Bundesverwaltung
IKT-SPP	Strategische Projektprüfung der Informations- und Kommunikationstechnologieprojekte des Bundes
JAVA	Plattformunabhängige, objektorientierte Programmiersprache und -Umgebung
SCRUM	Vorgehensmodell der Softwaretechnik
	Begriffe aus der agilen Entwicklung nach SCRUM: Business case (Geschäftsfälle), Use case (Anwendungsfälle), Story (Funktionspakete), Sprint (Programmpakete die in gleichen Intervallen umgesetzt werden), Increment (fertige Programmteile)



## Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

### Abkürzungen:

ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung
AVAM	AVAM Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVIG-Revision	Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
CSC	Firma CSC Switzerland GmbH
DA	Direktion für Arbeit
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
■	■
ILA ASAL	Informatik Lenkungsausschuss ASAL
ISBD	Informatiksicherheitsbeauftragte des Departements
ISDS	Informationssicherheit- und Datenschutz(-Konzept)
IT	Informationstechnik
RM	Risikomanagement
■	■
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
TC	Marché du travail / Assurance-chômage / Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung, Leistungsbereich im SECO
QM	Qualitätsmanagement
QS	Qualitätssicherung
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation

### Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).