

# **Leitfaden der EFK für Programm- und Projektprüfungen**

Ein Hilfsmittel für die erfolgreiche Planung und Durchführung

# Einleitung

## Wozu dieser Leitfaden?

Wichtige Programme sind teuer, meist öffentlich sichtbar und naturgemäss mit grossen Unsicherheiten und Risiken verbunden. Es erstaunt daher nicht, dass sie oft ihre Ziele nicht erreichen, das Budget überziehen oder nicht zum geplanten Zeitpunkt fertig werden. Im vorliegenden Leitfaden haben wir die Schlüsselfragen zusammengestellt, die wir stellen, wenn wir Programme prüfen. Wir haben ihn als Hilfsmittel für unsere eigenen Prüfenden entwickelt.

Mit «Programm» bezeichnen wir hier grössere Vorhaben unabhängig davon, ob sie in Form eines Programms oder Projekts abgewickelt werden. In der Bundesverwaltung von besonderer Bedeutung sind dabei die IKT-Schlüsselprojekte. IKT-Schlüsselprojekte werden vom Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Finanzdepartements festgelegt. Es sind IKT-Programme oder Projekte, die aufgrund ihres Ressourcenbedarfs, ihrer strategischen Bedeutung, ihrer Komplexität, ihrer Auswirkungen oder ihrer Risiken eine verstärkte übergeordnete Steuerung, Führung und Überwachung erfordern.

Unsere Prüfungen sollen dazu beizutragen, dass die Programme einen Mehrwert schaffen und erfolgreich umgesetzt werden. Wo nötig zeigen wir auf, wenn der Nutzen des Programms nicht gegeben ist. Wir geben Empfehlungen ab zur Reduktion oder besseren Beherrschung der Programmrisiken und zeigen auf, wie die Effizienz und Effektivität der Programmabwicklung erhöht werden könnte. Unsere Empfehlungen können auch das Programmumfeld betreffen.

## Wie verwenden?

Jedes Programm hat eine spezifische Risikostruktur. Gleichzeitig sind die für Prüfungen verfügbaren Ressourcen limitiert. Gerade in komplexen Programmen können daher kaum je alle Aspekte geprüft werden. Daher enthält der Leitfaden einen morphologischen Baukasten mit einem Satz möglicher Prüfthemen und den dazu gehörenden Prüffragen. Es ist die Aufgabe der Prüfverantwortlichen, die relevanten Risiken zu identifizieren und zu beurteilen. Basierend auf der Risikoanalyse legen sie in einem zweiten Schritt die relevanten Prüfthemen und -fragen fest. In der Regel sind die Fragen gemäss diesem Leitfaden zu präzisieren und durch weitere zu ergänzen.

Grosse Programme oder Projekte dauern oft mehrere Jahre. Manche Aspekte können erst sinnvoll geprüft werden, wenn das Programm ein bestimmtes Stadium erreicht hat (bspw. die Wirkungsmessung nach erfolgter Einführung). Wir empfehlen daher, zu Beginn eine programmspezifische Prüfstrategie zu definieren und in einem Mehrjahresplan zu skizzieren, welche (grobe) Prüffragen wann adressiert werden sollen.

Die Mehrjahresplan muss in der Folge – in der Regel jährlich - überprüft, aktualisiert und mit den übrigen geplanten Prüfungen abgestimmt werden.

Zur Unterstützung der Erstellung des Prüfauftrags und Prüfplans stellen wir im Anhang ein Hilfsmittel mit Detailfragen zur Verfügung.

## Pflege und Weiterentwicklung des Leitfadens

Der Leitfaden lebt. Werden Verbesserungsmöglichkeiten erkannt, wird er entsprechend angepasst.

Der vorliegende Leitfaden orientiert sich am «Framework to review programs» des National Audit Office (NAO) von Grossbritannien. Dieser ist öffentlich zugänglich unter:

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Framework-to-review-programmes-2019-update.pdf>.

# Die Standardfragen

Der Leitfaden ist strukturiert in sechs Standardfragen. Jede entspricht einer zentralen Herausforderung, die eine Organisation zu meistern hat, die ein Programm umsetzen möchte:



1	<b>Umfeld:</b>	Werden mögliche Synergien, Zielkonflikte oder Doppelspurigkeiten zwischen dem Programm und dem Bundesumfeld identifiziert und in geeigneter Weise behandelt?
2	<b>Zweck:</b>	Hat der Bund einen klaren Bedarf für das Programm? Ist es das richtige Programm, um diesen abzudecken?
3	<b>Wert:</b>	Stimmt das Preis-Leistungsverhältnis?
4	<b>Programm-Setup:</b>	Ist das Programm zielführend aufgesetzt?
5	<b>Umsetzung:</b>	Sind Mechanismen vorhanden, um die gewünschten Ergebnisse inhaltlich, kosten- und terminmässig zu erbringen und auf Änderungsanforderungen zu reagieren?
6	<b>Nächste Schritte:</b>	Liefert das Programm den versprochenen Nutzen? Sind die nötigen nächsten Schritte aufgegleist?

## Programmprüfungen erfordern einen ganzheitlichen Ansatz

Programme beeinflussen Organisation, Prozesse und IKT-Systeme, aber auch die Unternehmenskultur insgesamt. Ein Programm ist dann erfolgreich, wenn es einen messbaren Mehrwert schafft und das Kosten-Leistungsverhältnis stimmt.

Insbesondere folgende Erfolgsfaktoren entscheiden über den Programmerfolg:

- Das Umfeld bietet eine Umgebung, die eine erfolgreiche Programmumsetzung zumindest erlaubt oder einer solchen förderlich ist.
- Die zu erreichenden Ziele sind klar definiert, und die wichtigen Stakeholder unterstützen diese.
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimmt.
- Die gewählte Lösungsvariante und das gewählte Vorgehen sind geeignet, um die Programmziele zu erreichen.
- Das Programm ist richtig aufgesetzt. Programmorganisation, Prozesse und angewandte Methoden sind geeignet, das gesetzte Ziel zu erreichen.
- Die Programmrisiken werden laufend überwacht und geeignete Massnahmen zu ihrer Beherrschung ergriffen.
- Während der gesamten Umsetzung werden der Programmfortschritt, die Kosten, die Termine und die Qualität der Ergebnisse überwacht und transparent an die Entscheidungsträger rapportiert. Dies ermöglicht ihnen bei Abweichungen vom Plan geeignete Massnahmen zu ergreifen.
- Änderungen an den ursprünglich geplanten Zielen und Inhalten werden geordnet behandelt.

Nach dem Programmabschluss sind Folgearbeiten notwendig, um den Programmerfolg nachhaltig sicherzustellen. Insbesondere ist zu prüfen, inwieweit der erwartete Nutzen realisiert werden kann. In der Regel sind weiterführende Massnahmen nötig und sinnvoll, um diesen zu erhalten oder noch zu steigern.

Zuordnung der Standardfragen zu Programm- bzw. Projektphasen:

Standardfragen	Programm- / Projektphase			
	Initialisierung	Umsetzung	Abschluss	Nach Abschluss
1. Umfeld:	x			
2. Zweck:	x	x		
3. Wert:	x	x	x	
4. Programm-Setup:	x			
5. Umsetzung:		x	x	
6. Nächste Schritte:				x

Die Standardfragen eignen sich für Prüfaufträge. Sie sind jedoch unterschiedlich relevant je nach Programmphase. Die nebenstehende Tabelle zeigt, wann sie üblicherweise geprüft werden können.

Unabhängig davon sollten folgende weitere Standardfragen immer aufgenommen werden:

Bei einer Erstprüfung:

- Besteht ein angemessenes und unabhängiges Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Hat das Programm die Parameter definiert, auf deren Basis sie den Fortschritt bezgl. Inhalt, Kosten und Terminen kontrollieren möchte (Vergleich Soll-Ist)? Sind diese als Grundlage für Steuerungsentscheide der Auftraggeber geeignet?

Bei einer Prüfung von Programmen, die bereits in der Umsetzung sind:

- Sind die wesentlichen Risiken identifiziert, verstanden und adressiert? Überprüft das Programm die Wirksamkeit der eingeleiteten Massnahmen?
- Wird der Projektfortschritt korrekt und nachvollziehbar gemessen und den relevanten Stakeholdern (inkl. FinDel) korrekt rapportiert?

 <p>1 Umfeld</p>	<p>Werden mögliche Synergien, Zielkonflikte oder Doppelspurigkeiten zwischen dem Programm und dem Bundesumfeld identifiziert und in geeigneter Weise behandelt?</p>
---	---

### Schlüsselfragen

1. *Unternehmensziele und Strategie*  
Kennt die Stammorganisation ihre Ziele und weiss sie, wie sie diese erreichen möchte?
2. *Programm-Portfoliomanagement*  
Werden mögliche Synergien, Zielkonflikte oder Doppelspurigkeiten zwischen dem Programm und dem Bundesumfeld identifiziert und in geeigneter Weise behandelt?
3. *Risikomanagement auf Eben Stammorganisation*  
Kennt die Organisation ihre wesentlichen Risiken, versteht sie sie und ergreift sie Massnahmen, um diese zu minimieren (z.B. IKS)?

Ein Programm kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn das Umfeld – in der Regel das für die Umsetzung zuständige Amt - geeignete Rahmenbedingungen dafür bereitstellt.

- Hat die Amtsleitung keine klaren Vorstellungen davon, in welche Richtung und auf welche Weise sie das Amt weiterentwickeln möchte, ist es schwierig bis unmöglich, die Ziele eines Programms klar zu definieren und anerkannte Messgrössen für den Programmerfolg festzulegen.
- Plant und steuert die Bundesverwaltung ihre Programme und Projekte ungenügend, kann es zu ungewollten Doppelspurigkeiten kommen. Synergiepotential wird nicht ausgeschöpft. Programme verfolgen widersprüchliche Ziele. Vorhaben werden in falscher Reihenfolge angegangen, oder in kritischen Phasen fehlt das benötigte Personal.
- Kennt ein Amt seine Risiken nicht, wird es keine geeigneten Gegenmassnahmen ergreifen (z.B. Aufbau eines effektiven IKS).

Allfällige Empfehlungen in diesem Bereich richten sich nicht an die Programmleitung, sondern an die betroffene Stammorganisation.

 <p>2 Zweck</p>	<p>Hat der Bund einen nachgewiesenen Bedarf für das Programm und wird er ausreichend adressiert?</p>
--	--

### Schlüsselfragen

1. *Bedarf für Programm*  
Ist es klar, welche Ziele das Programm erreichen soll?
2. *Platz im Portfolio und Abhängigkeiten*  
Macht das Programm aus Sicht der strategischen Prioritäten der Organisation Sinn?
3. *Stakeholder-Einbindung*  
Stehen die relevanten Stakeholder hinter dem Programm (z.B. Kunden, Benutzer, Leistungserbringer, Entwickler)?

Die Verwaltung eingebettet in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt ist einem steten Wandel unterworfen. Neben neuen Gesetzen sind gegenwärtig Technologien (Digitalisierung, Informationsmanagement usw.) der stärkste Treiber dieses Wandels. In den Departements- und Amtsstrategien wird definiert, wie die Verwaltungen diesen Wandel meistern wollen. Die Digitalisierung kann dabei helfen, die Verwaltungsprozesse, wie auch die Interaktionen mit der Wirtschaft, den Bürgern, anderen Staaten und Gemeinschaften, wirtschaftlich und sparsam zu gestalten. Die daraus ausgelöste Transformation der Verwaltung ist im Rahmen einer Prüfung ebenfalls aufzugreifen.

Aus den strategischen, organisatorischen und gesetzlichen Anforderungen werden Massnahmen abgeleitet, welche in Form von Programmen oder Projekten, z. B. mit Hilfe der Digitalisierung, umgesetzt werden sollen. Die IT ist dabei kein Selbstzweck. Sie hat sich an den Zielen und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auszurichten.

Ziel der Prüfungshandlungen auf der strategischen Ebene ist die Beurteilung, ob die Programmziele klar sind und einem realen, mit der Geschäftsstrategie vereinbaren Bedürfnis entsprechen, das von den relevanten Stakeholdern getragen wird. Dabei ist auch die Kompatibilität mit bundesweiten Vorgaben und Strategien ein Thema.

Die strategischen Risiken sollten im Normalfall unabhängig von der Projektphase beurteilt werden. So sieht es auch HERMES vor, das bei jedem Phasenübergang die Frage nach der Übereinstimmung mit Strategie und Vorgaben der Stammorganisation stellt.

 Wert	<h2>Stimmt das Preis-Leistungsverhältnis?</h2>
---	--

### Schlüsselfragen

1. *Nutzen*  
Weiss das Programm, welche messbaren Veränderungen es erreichen will? Wurde dazu eine Baseline etabliert?
2. *Variantenwahl*  
Können die Programmziele mit der gewählten Variante mit dem erwünschten nachhaltigen Mehrwert erreicht werden?
3. *Kosten und Termine*  
Basiert das Programm auf robusten Kosten- und Terminschätzungen?
4. *Business Case*  
Weist der Business Case über die Lebensdauer der Lösung ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aus?

Selbst wenn die Ziele eines Programms einem echten Bedarf entsprechen und mit ihm ein essentieller Beitrag zur Umsetzung der Amtsstrategie geleistet werden soll, besteht noch keine Gewähr, dass das Programm den erhofften Nutzen auch tatsächlich realisiert, die Lösungen rechtzeitig zur Verfügung stehen und die Kosten in einem akzeptablen Verhältnis zum realisierten Nutzen stehen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfungen liegt daher auf der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der vom Programm realisierten Lösung. Damit ein Programm diese gewährleisten kann, muss es geeignete Vorkehrungen treffen: Termine, Kosten und der realisierte Mehrwert müssen fortlaufend überwacht werden. Die realisierte Lösung muss in die vorhandene übergreifende Architektur passen. Bei Abweichungen von den definierten Zielwerten, sind Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

Kriterien sind unter anderem auch die Einfachheit der Lösung, die Architekturkonformität und Nutzung von Synergiepotential auf Ebene Bund und/oder Departement, allenfalls auch mit ausserhalb der Bundesverwaltung verfügbaren Lösungen und Standards.

 <p>4 Setup</p>	<p>Ist das Programm zielführend aufgesetzt?</p>
--	---

### Schlüsselfragen

1. *Programm-Governance*  
Existieren die nötigen Strukturen und Prozesse (intern & extern) für eine effektive Programmsteuerung und -abwicklung?
2. *Führung und Kultur*  
Hat das Programm eine Führung mit der nötigen Durchsetzungskraft?
3. *Ressourcen*  
Verfügt die Organisation über die zur Programmdurchführung nötigen Ressourcen (Personal, Fähigkeiten, Ausrüstung etc.)?
4. *Umsetzbarkeit*  
Ist der Umfang der Geschäftsanforderungen realistisch, werden sie verstanden und sind sie genügend präzise formuliert, um realisiert zu werden?
5. *Änderungsmanagement*  
Ist das Vorgehen zum Umgang mit Änderungen geregelt?
6. *Qualitäts- und Risikomanagement*  
Ist ein Qualitätsmanagement eingerichtet? Werden Schlüsselrisiken identifiziert, verstanden und adressiert?

Die Programm-Governance (Programmorganisation, Prinzipien, Leitlinien und Regeln für das Programm, A/K/V usw.) regelt die Beziehung und Abgrenzung zu den Organisationseinheiten. Sie soll eine wirksame Kommunikation mit den Stakeholdern in der Politik, dem internen Management und den interessierten und betroffenen Partnern gewährleisten.

Die Programmorganisation ist temporär. Sie steht in enger Beziehung zur Stammorganisation, ist aber eigenständig. Die Benutzer bindet sie im Rahmen der Anforderungsdefinition, bei der Durchführung von Tests und der Schulung sowie über Kommunikationsmassnahmen ein.

Eine effiziente und effektive Programmsteuerung ist eine wichtige Grundlage für den Programmerfolg. Sie agiert als Bindeglied zwischen Stammorganisation und Programm und sorgt dafür, dass die Geschäftsanforderungen (aus Strategie und Unternehmensarchitektur) als formulierte Ziele in das Programm einfließen und die vorgegebenen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Letztlich verantwortet sie auch den Mitteleinsatz, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens und das Programmresultat.

Die Programmführung ist für die operative Planung und Führung des Programmes verantwortlich. Innerhalb der definierten Rahmenbedingungen von Zeit, Kosten (Personal, Material) und Qualität sind die geforderten Ergebnisse zu liefern.

Grössere Programme sind immer mit Risiken verbunden. Ein unabhängiges Risiko- und Qualitätsmanagement ist daher ein Muss.

Das Umfeld bleibt nicht statisch. Neue Gesetze werden verabschiedet. Die Technologie entwickelt sich weiter. Neue Gegebenheiten verlangen angepasste Geschäftsprozesse. Bereits zu Beginn ist festzulegen, wie im Programm mit Änderungen umgegangen werden soll und wer über Änderungen entscheidet.

	<p>Sind Mechanismen vorhanden, um die gewünschten Ergebnisse inhaltlich, kosten- und terminmässig zu erbringen und auf Änderungsanforderungen zu reagieren?</p>
---	---

## Schlüsselfragen

1. *Fortschrittskontrolle*  
Wird der Programmfortschritt gemessen, beurteilt und korrekt rapportiert, inkl. der Frage, ob das Programm immer noch angemessen ist?
2. *Änderungskontrolle*  
Gibt es effektive Mechanismen zum Änderungsmanagement und zur Kontrolle des Programmumfangs?
3. *Beschaffung und Lieferantenmanagement*  
Werden Beschaffungen rechtskonform und zeitgerecht umgesetzt? Stellt das Programm sicher, dass die engagierten Partner die gewünschte Leistung effizient, zeitgerecht und in der erforderlichen Qualität liefern?
4. *Anforderungsmanagement und Konzeption*  
Liegen die nötigen Konzepte in der geforderten Detaillierung vor?
5. *Agile Reife*  
Setzt das Programm agile Methoden gemäss Best Practice ein?
6. *Sicherheit*  
Werden die relevanten Sicherheitsrisiken identifiziert und angemessene Massnahmen dagegen ergriffen?
7. *QS und Testen*  
Stellt das Programm mit geeigneten Massnahmen sicher, dass die eingeführte Lösung die Anforderungen erfüllt?
8. *Einführung*  
Hat das Programm einen klaren Plan für den Übergang in den Normalbetrieb?
9. *Fehlerkultur und Lessons learned*  
Lernt das Programm aus seinen eigenen Erfahrungen und von Erfahrungen anderer?

Ziel der Prüfung der Programmabwicklung ist insbesondere die Überprüfung der ordnungsmässigen, effizienten Programmabwicklung und der korrekten Rapportierung des Programmstands an die verantwortlichen Stellen. Im Fokus stehen dabei insbesondere allfällige Abweichungen vom Plan bezgl. Terminen, Kosten, Umfang und Qualität.

Kaum ein Amt kann sich dem Druck zur digitalen Transformation entziehen. Digitalisierungsprogramme sehen sich mit einer Reihe spezifischer Herausforderungen konfrontiert:

- Anforderungen ändern in immer kürzeren Abständen und müssen sauber gemanagt werden. Sie betreffen nicht nur Anwendungen, sondern verlangen oft auch eine Anpassung von Organisation und Prozessen.
- Die Kunden und Partner und deren Fähigkeiten und Anforderungen erhalten ein viel stärkeres Gewicht.
- Fachwissen wird zu Programmcode und kann – ohne geeignete Gegenmassnahmen – der Organisation verlorengehen.
- Abläufe werden automatisiert. Anpassungen an den automatisierten Abläufen werden «agil» vorgenommen. Die betroffenen Organisationen bleiben dennoch für die Korrektheit der Geschäftsabwicklung verantwortlich.
- Die Vernetzung der digitalen Welt nimmt zu. Lokale Lösungen liefern häufig nur Teilleistungen in einer Wertschöpfungskette.
- Mit der fortschreitenden Digitalisierung verbunden sind ausserdem spezielle Sicherheitsrisiken, denen mit geeigneten Massnahmen zu begegnen ist.

Der Einsatz von etablierten Vorgehensmethoden trägt zur erfolgreichen Programmabwicklung bei. IKT-Programme der Bundesverwaltung haben HERMES einzusetzen. Immer öfter kommen ergänzend bzw. teilweise als Ersatz dazu agile Methoden wie z. B. SCRUM und SAFe zum Einsatz. Jede eingesetzte Methode hat ihre eigenen Risiken und stellt spezifische Anforderungen an die Programmleitung und die beteiligten Mitarbeitenden.

Banal, aber trotzdem nicht selbstverständlich: Neu entwickelte technische Lösungen bringen ihren Mehrwert erst, wenn sie in Betrieb genommen, geschult und Prozesse und Organisation tatsächlich entsprechend angepasst worden sind.

	<p>Liefert das Programm den versprochenen Nutzen? Sind die nötigen nächsten Schritte aufgeleistet?</p>
---	--

### Schlüsselfragen

1. *Nachfolgeplanung*  
Wurden die Restanzen und Pendenzen aus dem Programm von der Stammorganisation übernommen, und werden sie abgearbeitet? Wird das Lifecycle-Management der eingeführten Lösung aufgeleistet?
2. *Nutzenevaluation*  
Wird überprüft, ob die neue Organisation, die angepassten Prozesse und neuen Lösungen den erwarteten Nutzen liefern? Werden adäquate Massnahmen ergriffen, wenn dies nicht der Fall ist?
3. *Sicherheit im Betrieb*  
Wird der Sicherheit auch im nachfolgenden Betrieb die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt?

Der digitale Wandel geht während der Laufzeit des Programms weiter. In aller Regel wurde im Lauf der Programmarbeiten Handlungsbedarf identifiziert, der vom Programm nicht abgearbeitet werden konnte, beispielsweise, weil dieser den definierten Programmumfang überstiegen hätte. Diese «Pendenzen» müssen an die Stammorganisation übergeben und von dieser übernommen und abgearbeitet werden.

Nach Einführung interessiert ausserdem die Frage, ob die durch das Programm realisierte Lösung tatsächlich den erwarteten Nutzen bringt. Die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der implementierten Lösung in der Betriebs- und Nutzungsphase ist daher zu überprüfen. Hier stehen die Benutzer und deren Tätigkeiten im Zentrum der Analyse. Abhängig von den Resultaten der Analyse, sind weitere Massnahmen gefordert.

Die IKT-Schlüsselprojekte haben einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungshandlungen zu leisten. Eine Prüfung hat deshalb auch aufzuzeigen, ob die Ergebnisse des Programmes tatsächlich die geforderte Transformation ermöglicht hat und eine entsprechend sichtbare Aussenwirkung erzielt worden ist. Der Beitrag zu den strategischen/politischen Wirkungszielen ist nachzuweisen.

Nach Einführung neuer Lösungen ist deren Lifecycle-Management an die Hand zu nehmen.

Vom Programm erarbeitete Sicherheitskonzepte und –Massnahmen müssen von der Stammorganisation übernommen, weitergepflegt und auf ihre Wirksamkeit hin getestet werden.