

Prüfung Informatikprojekte beim
Staatssekretariat für Migration (SEM)

23. Mai 2019

Das Wesentliche in Kürze

Das FISP EJPD hat in Absprache mit dem SEM und dem Generalsekretär EJPD eine nach verschiedenen Kriterien getroffenen Auswahl von IT Projekten innerhalb des SEM überprüft. Ziel der Prüfung war, zu beurteilen ob auch in anderen Projekten des SEM ähnliche Probleme bestehen, wie sie das Audit betreffend der UNOS-Projekte zu Tage gebracht hat.

Folgende Projekte wurden einer Prüfung unterzogen:

- Projekt Entry-/Exit-System (EES)
- Projekt ZEMIS / MIDES Releases
- Aus dem Bereich eGovernment SEM
 - Projekt eGov Core
 - Projekt eGov Dossier
 - Projekt eGov Visa

Aus unserer Sicht sollte eine verlässlichere Mehrjahresplanung vorliegen. Das SEM sollte aufgrund einer Mehrjahresplanung sicherstellen, dass Engpässe frühzeitig erkannt werden und dementsprechend eine rechtzeitige Steuerung der notwendigen Massnahmen (politischer Vorstoss oder andere Priorisierung von Projekten) erfolgen kann. Zwecks einer Optimierung der Planungstätigkeiten sollte unseres Erachtens ein Projekt Portfolio Management auf Stufe SEM betrieben werden.

Auf Programm- und Projekt Stufe beurteilen wir die Projektmanagementfähigkeiten als gut. Um das Potential digitaler Prozesse frühzeitig zu erkennen und daraus die entsprechenden Vorhaben festzulegen erscheint uns wichtig, dass auf Stufe Stammorganisation SEM das Business Prozess Management gestärkt wird. Unter dem Business Prozess Management sind unter anderem folgende Aspekte zu verstehen: Prozessmanagement, organisatorisches Change Management, Mittelbereitstellung, Unternehmensarchitektur wie auch (Stamm-) Datenmanagement.

Um der eGovernment Strategie des SEM und somit dem Programm eGovernment die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen (politische und finanzielle Aspekte) bedingt es, dass das Commitment der obersten Führung zur Umsetzung der Strategie noch deutlicher akzentuiert wird. Die Schaffung eines Verpflichtungskredites würde den Willen der Geschäftsleitung unterstreichen, die eGov Strategie voranzutreiben und die entsprechenden Projekte anzugehen. Dadurch wird auch eine Verbesserung der finanziellen Steuerung des Vorhabens erreicht.

Da die Optimierung der Geschäftsprozesse sowie die Informatik zentrale Aufgaben für effiziente Abläufe sind, erachten wir es als nützlich, dass diese Bereiche einen direkten Zugang zur Geschäftsleitung haben. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Anliegen der Informatik oder des Prozessmanagements jederzeit in der Geschäftsleitung verankert sind.

Generelle Stellungnahme des SEM

Das SEM dankt dem Finanzinspektorat EJPD für die konstruktive Zusammenarbeit während der Prüfung und nimmt zur Kenntnis, dass die Projektmanagementfähigkeiten auf Programm- und Projekt Stufe als gut beurteilt werden.

Mit den Empfehlungen ist das SEM einverstanden und erachtet diese als zielführend und nützlich und wird sie umsetzen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Prüfungsziel und –fragen	6
1.3	Prüfungsumfang und –grundsätze	6
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	7
2	Auswahl der Projekte	8
2.1	Kriterien der Projektauswahl	8
2.1	Stossrichtungen der Informatik gemäss Amt- und IKT-Strategie 2015 – 2018	8
2.1.1	Stossrichtung 1: Erneuerung Systemplattform (ESYSP)	8
2.1.2	Stossrichtung 2: Projekt SEM 2019 IKT	8
2.1.3	Stossrichtung 3 Umsetzung Programm Schengen/Dublin	8
2.1.4	Stossrichtung 4 Umsetzung eGovernment SEM	9
2.1.5	Weitere IKT Projekte	9
3	Ressourcenpriorisierung für IT Projekte	10
3.1	Ressourcenpriorisierung ISC EJPD	10
3.2	Bezugspflicht beim ISC EJPD	10
3.3	Ressourcenpriorisierung SEM	11
3.4	Ressourcenpriorisierung Departement	11
3.5	Beurteilung der Ressourcenallokation	11
4	Organisation der IT beim SEM	12
4.1	Sektion Informatik (SIT)	12
4.2	Sektion Prozesse und Projekte (SPP)	13
4.3	Projektleitung	13
5	Projekt EES	13
5.1	Projektmanagement	14
5.1.1	Projektorganisation	14
5.1.2	Projektvorgehen gemäss HERMES 5.1	14
5.1.3	Risiko- und Qualitätsmanagement	14
5.1.4	Stakeholdermanagement	14
5.2	Ressourcensituation	14
5.3	Reporting / Prognose der Erreichung der Projektziele	15
5.4	Beurteilung Projekt	15
6	ZEMIS / MIDES Releases	15
6.1	Projektmanagement	15

Bericht über die Prüfung von Informatikprojekten beim SEM

6.1.1	Projektorganisation	16
6.1.2	Projektvorgehen gemäss HERMES 5.1	16
6.1.3	Risiko- und Qualitätsmanagement	16
6.1.4	Stakeholdermanagement	16
6.2	Ressourcensituation	16
6.3	Reporting / Prognose der Erreichung der Projektziele	17
6.4	Beurteilung Projekt	17
7	Programm eGovernment SEM	18
7.1	Projekt eGov Core	18
7.2	Projekt eGov Dossier	18
7.3	Projekt eGov Visa	20
7.4	Steuerung wichtiger Vorhaben	22
7.4.1	Nationale E-Government-Studie 2017	22
7.4.2	Bericht Universität St. Gallen «Steuerung und Führung von grossen Projekten in der Bundesverwaltung	22
7.4.3	Führen eines Verpflichtungskredites	22
8	Gesamtbeurteilung	23
8.1	Organisation der Informatik SEM	23
8.2	Ressourcenproblematik	24
8.3	Projektmanagement	25
9	Schlussbesprechung	27
Anhang 1:	Abkürzungen	28
Anhang 2:	Interview Plan	30

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen des Projektes zur Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs (UNOS / SEM 2019) wurde anfangs 2018 festgestellt, dass einzelne Informatikprojekte aus diesem Bereich nicht auf Kurs waren. Ein in Folge extern in Auftrag gegebenes Audit stellte Optimierungsbedarf in der Projektsteuerung und -führung sowie im Qualitäts- und Risikomanagement der IT Projekte fest.

Auf Wunsch des Staatssekretärs des SEM und in Absprache mit dem Generalsekretär des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartementes wurde mit dem Finanzinspektorat EJPD vereinbart, drei IT Projekte im Staatssekretariat für Migration zu prüfen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung der Informatikprojekte soll eine Aussage zu folgende Bereichen ermöglichen:

- Projektvorgehen gemäss Hermes 5.1,
- Zweckmässigkeit der Projektorganisation,
- Personal-Ressourcenausstattung: SEM / ISC-EJPD,
- Kommunikation mit den Stakeholdern,
- Risiko- und Qualitätsmanagement,
- Management der Abhängigkeiten zwischen den Projekten und mit anderen (evtl. konkurrierende) Vorhaben des SEM und des ISC-EJPD,
- Stand der Projekte im Verhältnis zu Zielsetzung und der vorhandenen Projektplanung,
- Gründe für allfällige Nicht-Erreichung der Termine und der qualitativen Anforderungen,
- Prognose der Erreichung der Projektziele gemäss den Messkriterien: Termine, Kosten, Umfang (Scope), Qualität.

Die agile Vorgehensweise bei der Entwicklung wurde bei diversen Interviews diskutiert, stellte jedoch kein explizites Prüfungsziel dar. Ebenfalls wurden keine Interviews und Fragestellungen bezüglich BIT angegangen, da das FISP EJPD keine Prüfkompetenzen beim BIT hat.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Stefan Jost und Marcel Kneubühl im November / Dezember 2018 durchgeführt. Sie bezog sich auf die unter Ziffer 2 beschriebenen IT Projekte.

Aufgrund anderer Prüfarbeiten und terminlicher Vorgaben zur Prüfung der Bundesrechnung 2018 erfolgt die Berichterstattung über diese Prüfung im April 2019.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf die durchgeführten Interviews sowie der Einsichtnahme in die uns zur Verfügung gestellten Dokumentationen zu den entsprechenden Projekten. Zum Zwecke der Einsichtnahme und Dokumentation erhielt das FISP Zugriff auf Projekt Space.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Das FISP EJPD hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die vom FISP EJPD gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

2 Auswahl der Projekte

2.1 Kriterien der Projektauswahl

Im SEM laufen zurzeit rund 60 IT-Projekte, die unterschiedliche Stati, Priorisierung und Umfänge haben. Die Auswahl der Projekte wurde gestützt auf folgende Kriterien getroffen:

- a. Strategische Bedeutung in Bezug auf die Geschäftsprozesse des SEM
- b. Strategische Bedeutung in Bezug auf die amtsexternen Stakeholder
- c. Beurteilung aus Sicht der amtsinternen Stakeholder und Projektauftraggebern
- d. Finanzielles Volumen
- e. Mehrwert einer Prüfung im Hinblick auf zukunftsorientierte Empfehlungen (Projekte in der Initialisierungsphase)

2.1 Stossrichtungen der Informatik gemäss Amt- und IKT-Strategie 2015 – 2018

Die Stossrichtungen der Informatik orientieren sich an der Amtsstrategie und der IKT-Strategie 2015 – 2018. Folgende Projekte standen dabei zur Auswahl:

2.1.1 Stossrichtung 1: Erneuerung Systemplattform (ESYSP)

Stossrichtung 1: Erneuerung Systemplattform (ESYSP)

- ESYSP Programmleitung
- ESYSP ORBIS
- ESYSP ZEMIS+ISR

Fazit: Wird nicht geprüft, da IKT Schlüsselprojekt welches durch ISB und EFK bereits geprüft wurde.

2.1.2 Stossrichtung 2: Projekt SEM 2019 IKT

Stossrichtung 2: Projekt SEM 2019 IKT

- SEM 2019 BuV
- SEM 2019 Dispo & FM
- SEM 2019 IKT Infrastruktur
- eAsyl
- eRetour

Fazit: Wird nicht geprüft, da durch Audit anfangs 2018 bereits geprüft wurde.

2.1.3 Stossrichtung 3 Umsetzung Programm Schengen/Dublin

Stossrichtung 3: Umsetzung Programm Schengen/Dublin

- API Weiterentwicklung
- Dublinet Weiterentwicklung
- eDokumente Weiterentwicklung
- Eurodac (EURODAC III und Eurodac Releases 2019)
- Interoperabilität Schengen/Dublin
- NAA IV und NAA Weiterentwicklung
- N-VIS Recast
- ORBIS (ORBIS Releases und ORBIS-EES)
- SIS Wegweisung
- ETIAS

- Smart Borders EES

Fazit: Projekt EES wird ausgewählt, da in Initialisierungsphase (Kriterium b, c und e).

2.1.4 Stossrichtung 4 Umsetzung eGovernment SEM

Stossrichtung 4: Umsetzung Programm eGovernment SEM

- eGov Core
- eGov Dossier
- eARB
- eBüG
- eGov VISA

Fazit: Hier soll nicht ein einzelnes Projekt sondern die eingeschlagene Strategie geprüft werden, d.h. Entwicklung von eGov Core und des eGov Dossiers als Basis, Vereinheitlichung der eGov Projekte (Kriterium a, b,d und e).

2.1.5 Weitere IKT Projekte

Neben den Stossrichtungen laufen die folgenden übrigen IKT-Projekte:

- APS2020 SEM
- Asyl-App SEM
- Cloud Readyness / Architektur 2020+
- DWh Statistik SEM
- eGEVER Mmigration (GENOVA)
- FinAsi Releases
- ISRtoZEMIS
- Meldeverfahren (Releases und Rahmenabkommen)
- PA19
- Schnittstellen Vostra-ZEMIS
- Schriftgutverwaltung
- UASI
- ZEMIS Releases

Fazit: Hier wird das Weiterentwicklungs- und Wartungsprojekt ZEMIS, d.h. die ZEMIS Releases geprüft (Kriterium a, b und d).

3 Ressourcenpriorisierung für IT Projekte

3.1 Ressourcenpriorisierung ISC EJPD¹

Das Informatik Service Center ISC-EJPD ist der Gesamtlösungsanbieter für individuelle Fachanwendungen mit erhöhten Anforderungen im EJPD sowie in der übrigen zivilen Bundesverwaltung.

Die Unterstützung der Geschäftsprozesse der Verwaltungseinheiten des EJPD stellt das ISC-EJPD im Rahmen von Entwicklungen und dem Betrieb spezifischer Fachanwendungen sicher.

Durch den Generalsekretär EJPD wurde das ISC-EJPD im Jahr 2012 beauftragt, die beschaffungsrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um jährliche Bedarfsspitzen von bis zu 24'000 Projekttagen mit internen und externen Ressourcen abdecken zu können.

Im Rahmen von Kundenvorhaben erbrachte das ISC-EJPD für das EJPD über die Jahre 2014 - 2017 Projektleistungen von durchschnittlich 20'600 Personentagen pro Kalenderjahr (nicht berücksichtigt sind die Projektleistungen für den Standarddienst sowie für die übrige Bundesverwaltung).

Aufgrund von umgesetzten kurzfristigen Massnahmen konnten im Jahr 2018 die Leistungen auf rund 25'000 Personentage erhöht respektive um rund 21% gesteigert werden.

Die Steigerung konnte primär durch den Einsatz externer Mitarbeitenden erreicht werden. Die beschaffungsrechtlichen Rahmenbedingungen wurden geschaffen, so dass über Partner-WTO-Verträge weiterhin externe Ressourcen beschafft werden können. Der Anteil externer Mitarbeitenden hat rund 50% erreicht. Diese Entwicklung hilft nur sehr kurzfristig und sollte mittel-/langfristig korrigiert werden.

Der Bedarf an ISC-EJPD Projektleistungen für das Jahr 2019 zu Gunsten der EJPD Verwaltungseinheiten ist auf rund 39'800 Personentage gestiegen. Eine zusätzliche Erhöhung der Kapazität ist politisch und aufgrund des trockenen Arbeitsmarktes kurzfristig nicht realistisch. Die Anforderungen der EJPD-Verwaltungseinheiten können nicht vollständig erfüllt werden.

Der Dialog mit den Verwaltungseinheiten des EJPD, dem CID EJPD sowie der Generalsekretärin EJPD findet statt. Basierend auf einer Priorisierungseinschätzung und entsprechenden Anträgen durch die Verwaltungseinheiten wurde durch die Departementsleitung entschieden, dass das ISC-EJPD seine Kapazität ab dem Jahr 2019 auf rund 31'000 Personentage ausrichten soll. Dies im Wissen, dass das ISC-EJPD im besten Fall rund 27'500 Personentage für sämtliche Verwaltungseinheiten (innerhalb und ausserhalb des EJPD) leisten kann, da von einer planerischen Ungenauigkeit von rund 10% ausgegangen wird.

3.2 Bezugspflicht beim ISC EJPD

Gemäss der IKT Weisung EJPD werden IKT Leistungen (nicht IKT Standarddienste) im Regelfall beim internen Leistungserbringer ISC-EJPD bezogen. Dies gilt insbesondere für die geschäftskritischen Anwendungen des SEM. Ein externer Leistungsbezug wäre allenfalls möglich, ist jedoch mit

¹ Quelle: Newsletter ISC-EJPD

erheblichen Zusatzaufwand verbunden. Das SEM unterliegt generell einer Bezugspflicht beim ISC-EJPD und ist somit auf die Kapazitäten des ISC-EJPD angewiesen.

3.3 Ressourcenpriorisierung SEM

Die Projektleiter des SEM führen die Planung ihrer Projekte mit Hilfe des IKT Cockpits durch. Die erste Priorisierung von Vorhaben erfolgt dann durch die Projektkoordination seitens SIT und SPP. Es wird eine Empfehlung / Prioritätensetzung vorgenommen, welche via Geschäftsleitung SEM schlussendlich im GS EJPD konsolidiert wird. Es bestehen Kriterien zur Kategorisierung von Projekten (1-4). Bspw. Investitionssumme, Komplexität etc. Die Priorisierung erfolgt nach den vorgegebenen IKT Priorisierungskriterien.

3.4 Ressourcenpriorisierung Departement

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 16.3.2018 müssen die Departemente jeweils eine abschliessende Priorisierung des IKT Portfolios vornehmen. Beim EJPD wurde dies bisher zwei Mal gemacht. Dabei wird ebenfalls auch eine Architekturbeurteilung vorgenommen.

Die Amtsleitungen priorisieren ihre Projekte im IKT Cockpit. Die Daten gelangen an den Chef Informatik Departement (CID). Daraus ergibt sich das Departementsportfolio welches auch mit den ISC Architekten besprochen wird. Gemäss Vorgaben des ehemaligen Generalsekretärs haben folgende Projekte im Departement absolute Priorität: FMÜ / IT SEM 2019 / New Vostra.

Folgende durch uns geprüften Projekten wurden prioritär behandelt: EES, eGov Core, eGov Dossier, ZEMIS / MIDES Releases 11.1 und 11.2.

Nicht prioritäre Vorhaben: eGov Visa, ZEMIS / MIDES Release 11.3

3.5 Beurteilung der Ressourcenallokation

Analog 2018 übersteigt der Ressourcenbedarf der VE's die Kapazitäten des ISC-EJPD deutlich. Trotz temporärer Aufstockung der ISC-Ressourcen durch externe Mitarbeitende besteht nach wie vor ein Mehrbedarf von rund 11'000 Personentagen.

Für uns stellt sich die Frage ob das SEM für die effektiv prioritären Vorhaben genügend Ressourcen der Fachbereiche bereitstellen kann um die Projektmitarbeit zu gewährleisten. Es zeigt sich hier aus unserer Sicht folgende Problematik: Zukünftige grosse Vorhaben können nicht einfach mit einer grossen Ressourcenaufstockung innerhalb des ISC EJPD durchgeführt werden, da auch Strukturen innerhalb des SEM zusätzlich aufgebaut werden müssten.

Gemäss ISC EJPD war die Auslastung des ISC EJPD im Jahr 2016 tief (16'500 PT). In den Jahren 2017 und 2018 lag die Auslastung bei rund 24'000 PT. Der priorisierte Bedarf seitens der Verwaltungseinheiten des EJPD hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich erhöht und liegt für das Jahr 2019 in der Grössenordnung von rund 40'000 PT. Nach unserer Auffassung handelt es sich hier um ein planerisches Problem. Ein allfälliger grosser Mehrbedarf an Ressourcen müsste mehrere Jahre im Voraus erkennbar sein damit die reelle Chance besteht, beim Leistungserbringer Strukturen auf- oder abzubauen. Dies natürlich jeweils unter Berücksichtigung der politischen Machbarkeit sowie der Synchronisierung der Planungshorizonte mit den Budgetierungsvorgaben.

Aus unserer Sicht sollte eine verlässlichere Mehrjahresplanung vorliegen. Das SEM sollte aufgrund einer Mehrjahresplanung sicherstellen, dass Engpässe frühzeitig erkannt werden und dementsprechend eine rechtzeitige Steuerung der notwendigen Massnahmen (politischer Vorstoss oder andere Priorisierung von Projekten) erfolgen kann. Zwecks einer Optimierung der Planungstätigkeiten sollte unseres Erachtens ein Projekt Portfolio Management auf Stufe SEM betrieben werden.

Empfehlung Nr. 1	
	<i>Wir empfehlen dem SEM, die Möglichkeit zu prüfen, ein Projekt Portfolio Management auf Stufe SEM über alle Projekte zu führen.</i>

Stellungnahme SEM zu Empfehlung Nr. 1	
	Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Die GL des SEM hat am 11. Februar 2019 dem Vorschlag des DB PR zugestimmt, eine Erhebung zur Konkretisierung der Anforderungen an ein Projekt Portfolio Management auf Stufe SEM durchzuführen und im Anschluss der GL bis im Juni 2019 einen Konzeptentwurf zur Realisierung eines SEM PPM-IT zu unterbreiten.

4 Organisation der IT beim SEM

Während SPP das Prozess-, Projekt- und das Anforderungsmanagement betreibt, operiert SIT betriebsorientiert und auf die technische Umsetzung ausgerichtet. Eine enge Zusammenarbeit zwischen SPP, SIT und dem Informatikservice-Betreiber ISC-EJPD ist unabdingbar, da für effiziente und effektive IKT-Lösungen der ganze Lebenszyklus von der Projektidee bis hin zu Betrieb und Wartung betrachtet werden muss.

Die strategische Informatikplanung (SIP) des SEM bildet im Sinne der Bundesinformatikverordnung (BinfV) die verbindliche Informatikvorgabe für das SEM. Sie definiert die mittelfristige Ausrichtung und Entwicklung der Informatik im SEM über einen Planungshorizont von 3-5 Jahren (beinhaltet die Informations- und Kommunikationstechnik). Sie zeigt die Grundlagen und aktuelle Situation und umfasst die Formulierung von strategischen Zielsetzungen sowie die Identifizierung von entsprechendem Veränderungsbedarf. Die SIP ist bei der Sektion Informatik angegliedert.

Beide Sektionen (SIT und SPP) sind dem Direktionsbereich Planung und Ressourcen unterstellt.

4.1 Sektion Informatik (SIT)

Die Sektion Informatik stellt sicher, dass die Mitarbeitenden des SEM, die weiteren Partnerbehörden der Bundesverwaltung, die kantonalen Migrationsbehörden und Polizeien auf die benötigten

Daten und Systeme im Bereich der Migration einen optimalen Zugriff haben und über die benötigten Informationen verfügen.

Die Sektion beinhaltet folgende Dienste: Dienst Planung, Steuerung, Infrastruktur (DPSI), Dienst Produkteverantwortung (DPV) sowie den Dienst Support (DSU).

4.2 Sektion Prozesse und Projekte (SPP)

Seit August 2016 leitet die neue Sektion Projekte und Prozesse die Programme und Projekte des SEM, welche im Zusammenhang mit der Einführung oder Optimierung der Informatikunterstützung stehen. Zusätzlich unterstützt die neue Sektion die Fachbereiche bei organisatorischen Prozessoptimierungen. Als Bindeglied zwischen der Fachwelt des SEM und der IT-Welt nimmt SPP damit eine strategische Scharnierfunktion wahr. Die Sektion SPP versteht sich als «Transformations-Sektion» und nicht als «Informatik-Sektion».

Innerhalb von SPP besteht ein Fachbereich Asyl und Rückkehr (FBAR) und ein Fachbereich Ausländer (FBAU). Es bestehen die Rollen des Qualitäts- und Risikomanagements sowie des Projekt Management Offices (extern).

4.3 Projektleitung

Die Projektorganisationen werden je nach Schwerpunkt der Projekte situativ erstellt. Die entsprechenden Projektleitungen können beim Fachbereich, beim Prozessmanagement oder bei der Entwicklung / Wartung angesiedelt sein. Die Ausschöpfung der Potentiale zur Digitalisierung von strategischen Geschäftsprozessen bedingt auch meistens das Führen eines eigentlichen Organisationsprojektes mit den nachgelagerten daraus entstehenden IT Vorhaben. In solchen Fällen stellt die Projektleitung durch den Fachbereich eine optimale Basis dar. Dahingehend kann bei «reinen» Wartungs- und Weiterentwicklungsprojekten die Projektleitung bei der Informatik selber angesiedelt sein. Da jedes Projekt seine Eigenheiten aufweist, ist die situative Vorgehensweise für die Einsetzung der Projektleiter durchaus eine gängige und sinnvolle Vorgehensweise.

5 Projekt EES

Mit dem Smart Borders Paket beabsichtigt die Europäische Kommission (KOM), die Grenzverwaltung zu modernisieren, die Sicherheit des Schengen-Raumes zu erhöhen, die Ein- und Ausreise in den Schengen-Raum zu erleichtern und durch die Automatisierung zahlreicher Prozesse die Grenzkontrolle effizienter zu gestalten. Smart Borders ist der Überbegriff für zwei Systeme zur Grenzverwaltung der Schengen-Aussengrenzen: das Ein- und Ausreisensystem (Entry/Exit System, EES) und das nationale Erleichterungsprogramm (National Facilitation Programm NFP).

Das EES dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen unabhängig von deren Visumpflicht sowie der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Mit dem EES sollen irreguläre Migration einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit Hilfe Biometrischer Identifikatoren identifiziert werden können. Den Visumsbehörden sollen Informationen zur rechtmässigen Nutzung ausgestellter Visa zur Verfügung stehen und für die Reisenden soll es einfacher werden, den Zeitraum eines berechtigten Aufenthaltes nachzuvollziehen. Daneben sollen die Informationen im EES auch den

Strafverfolgungsbehörden bei ihrer Arbeit zur Verfügung stehen sowie für statistische Zwecke verwendet werden.

Auf europäischer Ebene beruht die Einführung des EES auf der entsprechenden Verordnung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission sowie den notwendigen Anpassungen am Schengener Grenzkodex. Für die Entwicklung, den späteren Betrieb sowie die Weiterentwicklung des EES-Zentralsystems (Zentralsystem der EU), der nationalen Schnittstelle für die Schengen-Staaten sowie der Kommunikationsinfrastruktur zwischen nationalen Systemen und dem Zentralsystem zeichnet sich eu-LISA, die IT-Agentur der EU, verantwortlich.

5.1 Projektmanagement

5.1.1 Projektorganisation

Das Projekt EES ist dem Programm Schengen/Dublin unterstellt. Die Projektorganisation wird im Projektauftrag Smart Borders definiert und durch den PAG am 04.06.2018 freigegeben. Wir erachten die Projektorganisation als zielführend.

5.1.2 Projektvorgehen gemäss HERMES 5.1

Zu Beginn der Prüfung befand sich das Projekt EES in der Initialisierungsphase. Mittlerweile befindet sich das Projekt EES in der Konzeptphase. Für die Entwicklung ist eine agile Vorgehensweise vorgesehen.

5.1.3 Risiko- und Qualitätsmanagement

Der Projektauftraggeber wird periodisch mit Statusberichten über das Projekt informiert. Dies erfolgt einerseits durch Berichte des Risiko- und Qualitätsmanagers und andererseits durch Berichte des Projektleiters.

Es besteht ein Konzept, welches die Informationspolitik für den Risiko- und Qualitätsbereich im Programm Schengen/Dublin regelt.

5.1.4 Stakeholdermanagement

Das Stakeholdermanagement ist im Projekt gut verankert. Die Stakeholder sind im Projektausschuss vertreten (Kapo ZH und GWK). Ordentlich werden 2x jährlich Sitzungen durchgeführt. Bei Bedarf werden auch Sondersitzungen anberaumt.

5.2 Ressourcensituation

Im Projekt EES bestehen Abhängigkeiten einerseits zum ISC-EJPD und andererseits zur EU. Ebenfalls bestehen Querschnittsrisiken zu anderen SEM Programmen / Projekten (wie bspw. UNOS IT). Es handelt sich beim Projekt EES um ein strategisch wichtiges Projekt, das priorisiert wird, weshalb keine Ressourcenengpässe zu erwarten sind. Finanziert wird das Projekt aus dem Verpflichtungskredit des Programms Schengen / Dublin. Teile der Projektkosten können mittels Projekteingaben beim Fonds für die innere Sicherheit (ISF) der EU geltend gemacht werden.

5.3 Reporting / Prognose der Erreichung der Projektziele

Die Planung des nationalen Projekts Smart Borders steht in grosser Abhängigkeit zum Fortschritt des Smart Borders Projekt auf Stufe EU. Auf Grund von Verzögerungen seitens der EU wurde bspw. die Planung der Phase Initialisierung des nationalen Projekts Smart Borders angepasst. Die Erfahrungen aus früheren Schengen/Dublin-Projekten (bspw. N-VIS oder SIS II) zeigen, dass bei EU-Vorhaben teilweise mit mehrjährigen Verzögerungen zu rechnen ist.

Die Ziele in der Initialisierungsphase wurden erreicht.

Die Ziele in der Konzeptphase wurden adressiert. Es wurde ein Hauptziel, 16 Systemanbindungs-Zeile sowie 9 Projektvorgehensziele definiert. Die Erreichung des Hauptziels sowie der Systemanbindungsziele ist erst beim «Go Live» messbar. Die Projektvorgehensziele werden unter den vorgängig erläuterten Voraussetzungen erreicht.

5.4 Beurteilung Projekt

Unseres Erachtens sind die Schlüsselrollen im Projekt optimal besetzt und die Steuerungs- und Führungsaufgaben werden kompetent wahrgenommen. Das Projekt ist per Ende März terminlich (abhängig von der EU) und inhaltlich im Plan.

Das Projekt EES ist ein gutes Beispiel der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung (Bund und Kantone). Die Steuerungsebenen / Strukturen sind eingespielt.

Schlussfolgerung	
	Wir beurteilen das Projekt als zweckmässig aufgebaut und organisiert. Wir haben keine negativen Feststellungen zum Projektmanagement.

6 ZEMIS / MIDES Releases

6.1 Projektmanagement

Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ist das umfassende Arbeitsinstrument für den schweizerischen Ausländer- und Asylbereich sowie das Bürgerrecht. Es ist das führende Personenregister für ausländische Staatsangehörige, welche in der Schweiz leben oder sich aufhalten. ZEMIS enthält über 10 Millionen Personendatensätze.

Über 30'000 Benutzer aus Bund, Kantonen, Gemeinden sowie weiteren Institutionen haben durch ZEMIS Zugriff auf die Daten der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer. Bearbeitet werden diese Daten hauptsächlich durch das SEM sowie die kantonalen Migrationsbehörden.

MIDES ist eine Applikation zur Unterstützung der Kernaufgaben im Asylverfahren in den Bundesasylzentren (BAZ) und an den Flughäfen Zürich und Genf. MIDES ist eine eigenständige Applikation, die konzeptionell und technisch sehr stark in ZEMIS integriert ist. Beispielsweise teilen sich ZEMIS und MIDES dieselben Personendaten.

Das System ZEMIS ist eine heterogene Applikationslandschaft, welche seinen Ursprung in den Systemen «ZAR / AUPER» aus den 80er Jahren hat. Das System wurde kontinuierlich weiterentwickelt und ergänzt. So hat es im System ZEMIS heute moderne und angepasste Technologien, jedoch ist das Design veraltet (das Design stammt aus den 2000er Jahren).

6.1.1 Projektorganisation

Die Projektorganisation wird im Dokument «ZEMIS Betriebsorganisation» beschrieben. Die Rollen in der Projektorganisation sowie die Benutzer / Stakeholder liegen dokumentiert vor.

Wir erachten die Projektorganisation als zielführend.

6.1.2 Projektvorgehen gemäss HERMES 5.1

Gemäss der EJPD IKT Richtlinie Projektabwicklung, werden ZEMIS Releases immer als Projekt geführt (da Kosten > 400'000 oder Architektur Change). Die ZEMIS Projekte werden nach Hermes abgewickelt.

6.1.3 Risiko- und Qualitätsmanagement

Für ZEMIS / MIDES besteht ein Risikokatalog. Die geführten Risiken werden nach Kategorien geführt und eine Risikobewertung je Kategorie liegt vor.

6.1.4 Stakeholdermanagement

Die Release-Planung von ZEMIS und MIDES sieht mehrere Releases pro Jahr vor (meistens 2, selten 3). Da Entwicklung und Test eines Release viel Zeit in Anspruch nimmt, müssen Änderungswünsche frühzeitig eingegeben werden.

Die Meilensteine des Releases sind im Intranet des SEM aufgeschaltet. Über jeden Release wird abschliessend ein Merkblatt «ZEMIS Info» erstellt, welcher auch im Intranet aufgeschaltet wird.

Wir erachten das Stakeholdermanagement als zielführend.

6.2 Ressourcensituation

Da ZEMIS sehr komplex ist, ist auch der Testaufwand oft beträchtlich. Das interne Release Testing beträgt jeweils ca. 200 Tage je Release. Neben den Fachstellen des SEM testen auch kantonale User sowie das ISC-EJPD mit. Bei Releases besteht eine gewisse Flexibilität Releases zu priorisieren um Ressourcen für andere Vorhaben frei zu halten. Für Weiterentwicklungsvorhaben besteht eine Ressourcenknappheit.

6.3 Reporting / Prognose der Erreichung der Projektziele

Aus unserer Sicht werden die ZEMIS / MIDES Releases routinemässig abgewickelt. Die Projektziele werden (wenn auch unter beträchtlichen Ressourcenbedarf zu Testzwecken) erreicht.

6.4 Beurteilung Projekt

Die ZEMIS / Releases werden inskünftig abhängig sein von künftigen Neu- oder Weiterentwicklungen insbesondere im Bereich ZEMIS Dossier sowie der Entflechtung der Applikationen innerhalb der ZEMIS Landschaft. Zu Zeit besteht das Ziel, dass ZEMIS zukünftig als reines Personenregister fungiert und jeweiligen Funktionalitäten in anderen Applikationen durchgeführt werden / vorhanden sind.

	Schlussfolgerung
	Wir beurteilen die Projekt Abwicklung bei den ZEMIS / MIDES Releases als zweckmässig. Die entsprechenden Projektarbeiten werden vorschriftsgemäss dokumentiert. Wir haben keine negativen Feststellungen zum Projektmanagement.

7 Programm eGovernment SEM

Das Programm eGovernment SEM zielt ab auf die durchgängige Digitalisierung der Arbeitsabläufe im SEM. Die bisher begonnene Einführung eines elektronischen Dossiers soll für alle Fachbereiche fortgesetzt werden. Medienbrüche sollen abgebaut und der elektronische Datenaustausch mit anderen Behörden intensiviert werden.

Die Programmrisiken werden im Programmstatusreport geführt. Die Risiken der Projekte werden im Projektstatusbericht geführt. Falls ein Risiko eines Projektes für das Programm relevant ist oder nicht innerhalb der Projektorganisation gelöst werden kann, wird es zusätzlich im Programmstatusreport geführt.

Aus dem Bereich eGovernment wurden durch uns folgende Projekte geprüft: eGov Core, eGov Dossier sowie eGov Visa. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass das Projekt eGov Core ein integraler Teil des Projektes eAsyl ist. Dieses Projekt wurde im Programm SEM 2019 IKT angesiedelt.

7.1 Projekt eGov Core

Das Projekt eGov Core hat zum Ziel, gemeinsame Grundfunktionalitäten zu implementieren, d.h. zukünftig werden Applikationen im eGovernment Umfeld auf eine Bibliothek gemeinsamer Funktionen zugreifen. Die bisherige Umgebung zeigte, dass die Anwendungen, welche die Prozesse des SEM digital unterstützen, sehr ähnliche bis teilweise gleiche Funktionalitäten einsetzen. Werden diese Funktionalitäten in einem gemeinsamen Core ausgelagert, profitieren die einzelnen Anwendungen durch eine grössere Bibliothek an Funktionen.

Das Projekt wurde per Ende 2018 abgeschlossen. Der Projektabschlussbericht liegt vor, wurde jedoch SEM intern noch nicht reviewt. Gemäss der Projektschlussbeurteilung (erst im Entwurf vorliegend) wird aufgezeigt, dass die Vorgehensziele nicht vollständig erreicht wurden, es wurde schon früh ein Minimum Viable Product (MVP, wörtlich ein „minimal überlebensfähiges Produkt“) definiert, begründet durch permanenten Ressourcenmangel. Zudem müssen kleinere Mängel an der Code Qualität in folgenden Releases behoben werden. Die Entwicklung des eGov Core wurde unter hohem Zeitdruck mit einer rollenden Planung agil durchgeführt. Gemäss Projektschlussbeurteilung wurden sämtliche Ergebnisse dieser Planung erreicht, ebenfalls wurden die Kosten und Aufwände in geplantem Mass eingehalten. Diverse Hermes Lieferobjekte werden erst per Ende März 2019 erarbeitet. Die Hermes Vorgaben werden demzufolge nicht zeitgerecht eingehalten.

Anlässlich unserer Besprechung mit dem Projektleiter eGov Core ergaben sich für dieses Projekt keine weiteren negativen Feststellungen. Wir beurteilen die Projektabwicklung als zweckmässig.

7.2 Projekt eGov Dossier

Mit dem Projekt eGov Dossier soll das bestehende ZEMIS Dossier durch ein modernes Dokumentenmanagementsystem oder ein ECMS (Enterprise Content Management System) abgelöst werden. Das heutige ZEMIS Dossier wird demnächst seine Kapazitätsgrenzen erreicht haben. Ohne Ablösung ist ein sicherer Betrieb nach 2020 nicht mehr gewährleistet. Das bestehende ZEMIS Dossier (alte DMS Individualentwicklung) vermag die fachlichen Anforderungen nicht mehr zu erfüllen. Andere Formate ausser pdf (z.B. Bilder, Audiodateien) können nicht gespeichert werden. Die Vergabe von Zugriffsrechten auf Dokumentenebene ist nicht möglich, die Performance ist ebenfalls

unbefriedigend. Es fehlen die meisten Funktionen einer modernen DMS Lösung. Die Ablösung des bestehenden ZEMIS Dossiers ist somit Voraussetzung für die Weiterführung der Digitalisierung im SEM.

Anlässlich der Schlussbesprechung wurde festgehalten, dass ein im März 2019 durchgeführter Last-Test des ZEMIS-Dossiers seitens ISC-EJPD stattgefunden hat. Erste Resultate des Tests lassen erkennen, dass die Situation bezüglich Kapazitätsgrenze nicht mehr so kritisch ist wie ursprünglich angenommen.

Die im genehmigten Projektinitialisierungsauftrag aufgeführte Projektorganisation erachten wir als zweckmässig. Vakante Bereiche sollten spätestens bei Aufnahme der Konzeptphase besetzt werden (Vertreter DBAS im Projektausschuss; Qualitäts- und Risikomanagement während der Initialisierungsphase nicht besetzt. Diese Rolle wird gemeinsam vom Informatikausschuss, dem PMO und dem Projektauftraggeber wahrgenommen). Jedoch kann hierbei erwähnt werden, dass die Vertreter des DBAS zahlreich und motiviert bei der Erhebung der Anforderungen in den Workshops der Initialisierungsphase mitgearbeitet haben. Die formale Vakanz im Projektausschuss hatte keine unmittelbaren negativen Auswirkungen auf die Initialisierungsphase.

Die Bundesvorgabe der IKT Projektabwicklung nach Hermes wird eingehalten. Die Rolle des Risiko- und Qualitätsmanagers wird durch andere Rollen innerhalb der Projektorganisation, entgegen den Hermes Vorgaben, eingenommen.

Empfehlung Nr. 2	
	<i>Wir empfehlen dem SEM, spätestens in der Konzeptphase die Rolle des Risiko- und Qualitätsmanagers zu besetzen sowie den Direktionsbereich AS in den Projektausschuss zu involvieren.</i>

Stellungnahme des SEM zu Empfehlung Nr. 2	
	Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden und wird diese so umsetzen.

Die Stakeholderliste wird im Laufe des Projekts regelmässig überprüft und bei Bedarf ergänzt. Auf eine vollständige Aufzählung aller Stakeholder wird verzichtet, da im Grunde alle Personen, welche Dokumente aus ZEMIS Dossier beziehen oder dort ablegen, Stakeholder sind. Die Stakeholderliste weist die für das Projekt unmittelbar wichtigen Entscheidungsträger aus. Wir erachten das Stakeholdermanagement als ausreichend und zielführend.

Die Risiken bezüglich Stakeholdermanagement (divergierende Anforderungen, keine oder zu späte Identifikation von Stakeholdern, fehlende Abstimmung mit relevanten Stakeholdern, fehlende Mitarbeit der Stakeholder) werden verfolgt und entsprechende Massnahmen sind festgehalten.

Die Ressourcensituation ist angespannt. Gemäss Projektauftrag (Status während unserer Revision: in Arbeit) wird insbesondere die Realisierungsphase als Phase knapper Ressourcenzuweisung erwähnt. Zudem besteht das Risiko, dass ungeplante Ausfälle zu Engpässen führen könnten.

Das Projekt befand sich zum Prüfzeitpunkt in der Initialisierungsphase. Der Projekterfolg kann sichergestellt werden, wenn dem Projekt für die folgenden Phasen prioritär Ressourcen zugewiesen werden können. Bei fehlenden Ressourcen steigt die Wahrscheinlichkeit betrieblicher Risiken mit zunehmender Dauer (Ausfallrisiko ZEMIS).

Da die Strategie der eGov Anwendungen ohne ein neues ZEMIS Dossier gefährdet ist, ist die Bindung von Ressourcen eine Notwendigkeit zur Umsetzung der Gesamtstrategie.

Schlussfolgerung	
	<i>Die Erreichung der Projektziele sind nicht gefährdet, solange das Projekt prioritär behandelt wird. (Unter Berücksichtigung der knappen Ressourcenlage). Das Projekt war bis zum Abschluss der Initialisierungsphase gut aufgestellt (mit Ausnahme obenstehender, fehlender Funktionentrennung). Aus heutiger Sicht werden die terminlich geplanten Meilensteine erreicht.</i>

7.3 Projekt eGov Visa

Das Ziel des Projekts eGov Visa besteht darin, die Prozesse im Visumsbereichs mit Hilfe eines elektronischen Dossiers zu unterstützen. Im Nachtrag zur Studie «eGov Visa» wird als technische Lösungsvariante vorgeschlagen, anstelle eines eigenen Dokumenten Management Systems (DMS) zu entwickeln, zu testen, zu implementieren und zu betreiben, das DMS aus dem Projekt Ablösung ZEMIS Dossier zu verwenden.

Das Projekt eGov Visa befindet sich seit 2016 in der Initialisierungsphase. Ziel war ursprünglich die Projektfreigabe im Mai 2017. Grund für die Verzögerung sind fehlende Ressourcen sowie andere Programme / Projekte die prioritärer behandelt werden.

Zwecks Budgetierung werden die Angaben zum Projekt eGov Visa im IKT Cockpit durch den Projektleiter jährlich gepflegt. Die im SEM jeweils vorgenommene Priorisierung der Projekte haben wir bereits unter Ziffer 3 beschrieben.

Seitens Stakeholder kann betont werden, dass insbesondere die Kantone sowie das EDA einen Fortschritt in der Digitalisierung im Visa Bereich begrüssen würden. Ebenfalls wird ein Sparpotential bezüglich Scanning und Paginierung identifiziert.

Unseres Erachtens ist es nicht optimal, Projekte wie eGov Visa über längere Zeit in der Initialisierungsphase zu belassen. Im Wissen, dass diverse prioritäre Projekte anstehen oder am Laufen

sind, sind frühe / rasche Entscheide wirtschaftlicher. In einer gesamthaften, globalen Portfoliobewirtschaftung des SEM sollte es gar nicht möglich sein, dass Projekte mehrerer Jahre nicht vom Fleck kommen und kurz- bis mittelfristig keine Veränderungen in der Priorisierung erkennbar ist. Es stellt sich die Frage, ob nicht generell eine Voranalyse (Studie) durchgeführt werden sollte, um zu entscheiden, ob ein Vorhaben ins Projektportfolio des SEM aufgenommen wird oder nicht. Damit könnte der Ressourceneinsatz bei nicht Weiterverfolgung des Vorhabens begrenzt werden und es würde keine Projektinitialisierung stattfinden, welche, auch HERMES bedingt, zusätzlichen Aufwand sowie alljährlich wiederkehrenden Planungsaufwand generiert.

7.4 Steuerung wichtiger Vorhaben

7.4.1 Nationale E-Government-Studie 2017²

Gemäss der Studie lässt sich insgesamt feststellen, dass das Behördenangebot an durchgängigen Online Dienstleitungen in der Schweiz noch wenig entwickelt ist. Aus Sicht der Behörden ist dies vor allem auf fehlende personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen zurückzuführen. Ein Anknüpfungspunkt auf Ebene der Behörde bestünde in der besseren Verankerung des Themas eGovernment sowie der Bereitstellung von ausreichenden Ressourcen für dessen Bearbeitung. Ebenso besteht bei den Bundesbehörden laut Studie ein Potential, die Prozessoptimierung voranzutreiben.

7.4.2 Bericht Universität St. Gallen «Steuerung und Führung von grossen Projekten in der Bundesverwaltung»³

2014 wurde das Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität St. Gallen vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) beauftragt, eine neutrale Analyse der Ursachen (mehrere grosse IKT-Projekte des Bundes sind in den letzten Jahren in grosse Schwierigkeiten geraten) vorzulegen sowie Massnahmen für den künftigen Umgang mit grossen, komplexen IKT Projekten in der Bundesverwaltung auszuarbeiten. Die zu analysierenden Projekte wurden eingehend auf die Fähigkeiten der Projektbeteiligten (Managementkomponenten) sowie die gegebenen Rahmenbedingungen (Kontextfaktoren) untersucht, innerhalb denen sich die Projekte zu bewegen hatten. Einer der Kontextfaktoren war die Verbindlichkeit (Verbindliche oder unverbindlich Grundhaltung des Managements der Stammorganisation bez. Zusammenarbeit in IT-Belangen)

In der Analyse der Projekte fiel auf, dass die Kontextfaktoren Verbindlichkeit und Handlungsfähigkeit praktisch durchgehend mit «schlecht» beurteilt wurden. Die Uni St. Gallen schloss daraus, dass die Rahmenbedingungen für grosse, komplexe IKT-Projekte innerhalb der Bundesverwaltung ein generelles Problem darstellen und zu massiven Schwierigkeiten oder sogar zum Scheitern von Projekten führen können – auch bei gutem Management des Projekts selbst.

7.4.3 Führen eines Verpflichtungskredites

Sollen über das laufende Voranschlagsjahr hinauswirkende, finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden, so ist in der Regel ein Verpflichtungskredit einzuholen. Gemäss FHG sind Verpflichtungskredite insbesondere für Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben erforderlich. Der Verpflichtungskredit gibt die Ermächtigung für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Gruppe gleichartiger Vorhaben bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Um der eGovernment Strategie des SEM und somit dem Programm eGovernment die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen (politische und finanzielle Aspekte) bedingt es, dass das Commitment der obersten Führung zur Umsetzung der Strategie noch deutlicher akzentuiert wird. Die Schaffung eines Verpflichtungskredites würde den Willen der Geschäftsleitung unterstreichen, die

² Quelle: Nationale E-Government-Studie 2017

³ Quelle: Bericht "Steuerung und Führung von grossen Projekten in der Bundesverwaltung"

eGov Strategie voranzutreiben und die entsprechenden Projekte anzugehen. Dadurch wird auch eine Verbesserung der finanziellen Steuerung des Vorhabens erreicht.

Empfehlung Nr. 3	
	<i>Wir empfehlen dem SEM einen Verpflichtungskredit zu führen um dem Vorhaben eGovernment das notwendige (politische) Gewicht zu verleihen. Damit kann eine bessere finanzielle Planung und Steuerung des Vorhabens vorgenommen werden.</i>

Stellungnahme SEM zu Empfehlung Nr. 3	
	Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Es wird prüfen, ob ein Verpflichtungskredit im Rahmen des Voranschlags 2021 beantragt werden kann. Voraussetzung dafür sind genügend Ressourcen im ISC um die durch den Verpflichtungskredit finanzierten Projekte dann auch umsetzen zu können.

8 Gesamtbeurteilung

8.1 Organisation der Informatik SEM

Die Informatikunterstützung ist für effiziente Geschäftsprozesse innerhalb des SEM sehr wichtig. Mit SIT sind die Teilbereiche Planung, Steuerung, Infrastruktur, Produkteverantwortung und Support gut abgedeckt.

Angesichts anstehender weiterer Entwicklungsschübe in verschiedenen Politikbereichen, hat die Geschäftsleitung SEM entschieden, neben SIT mit SPP eine spezialisierte Organisationseinheit zu schaffen, um die Projektführungsaufgaben sowie die umfangreichen Businessanalysen noch stärker unterstützen zu können. Dadurch, dass die Projekte verstärkt mit eigenen Personalkapazitäten geführt werden, kommt das SEM der Vorgabe der Geschäftsprüfungskommission nach, Schlüssel Know-how im Bereich der Geschäftsprozessoptimierung (Kerngeschäfte) im Amt sicherzustellen und nicht über Externe zu beziehen.

Wir erachten es als zentral, die Prozessoptimierung zu stärken, da im Zeitalter der Digitalisierung Potential zu Effizienzsteigerungen genutzt werden sollte.

Da diese zentralen Aufgaben der Informatik und der Optimierung der Geschäftsprozesse für effiziente Abläufe massgebend sind, erachten wir es als nützlich, dass diese Bereiche einen direkten Zugang zur Geschäftsleitung haben. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Anliegen der Informatik oder des Prozessmanagements jederzeit in der Geschäftsleitung verankert sind.

Empfehlung Nr. 4	
	<p><i>Wir empfehlen dem SEM zu prüfen, ob der Einsatz eines Verantwortlichen aus dem Informatik- oder Prozessoptimierungsbereich in eine Art erweiterte GL Sinn macht in Bezug auf einen direkteren Informationsaustausch auf oberster Führungsebene. Dadurch könnte die Geschäftsleitung des SEM noch besser auf IT oder Prozessmanagement Themen sensibilisiert werden.</i></p>

Stellungnahme SEM zu Empfehlung Nr. 4	
	<p>Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Es wird prüfen, wie dies organisatorisch umgesetzt werden kann.</p>

8.2 Ressourcenproblematik

Wie unter Ziffer 3.4 beschrieben, übersteigt der Ressourcenbedarf der VE's die Kapazitäten des ISC-EJPD deutlich. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist für das SEM kein direkter Zugang zu den Ressourcen des Leistungserbringers ISC-EJPD möglich. Vereinfacht kann gesagt werden, dass das SEM vorgibt, «was» gemacht wird (Bedürfnisse, Vorgaben, Innovation, etc) und das ISC-EJPD auf Entwicklerseite bestimmt «wie» die gesetzten Ziele erreicht werden können.

Aus unserer Sicht bestehen die weiteren folgenden Problemfelder:

- **Trockener Arbeitsmarkt**
Diverse Stellen haben uns mitgeteilt, dass es zu Zeit sehr schwierig ist, die geeigneten Fachkräfte im IKT Bereich zu rekrutieren. Dies wird aus unserer Sicht zusätzlich verstärkt durch die Tatsache, dass bspw. IT Projektleiter gemäss EPA in der Lohnklasse 23 eingereiht sind, unabhängig der Projektgrösse und Komplexität der Vorhaben. Dadurch fehlt die nötige Flexibilität um als attraktiver Arbeitgeber am Markt aufzutreten. Es besteht nur schon im Raum Bern eine grosse Konkurrenz von bundesnahen Organisationen welche ebenfalls Bedarf an IT Know-How haben wie bspw. die SBB, die Post und die Swisscom. Diese sind bei der Lohnfestsetzung flexibler.
- **Kontextwechsel**
Hierbei handelt es sich um die Schwierigkeit, allenfalls in einem Projekt vorübergehend freie Ressourcen rasch in einem anderen Projekt mit anderem Kontext effizient einsetzen zu können. Um dieses Problem zu entschärfen, werden im ISC EJPD, gemäss Newsletter zur Priorisierung der Vorhaben 2019, die priorisierten Einzelvorhaben nach fachlichen Gesichtspunkten zu Kontexten zusammengefasst. Diese fachbezogenen Kontexte wiederum werden in acht ähnlich grosse Kontextgruppen gegliedert. Die Projektarbeiten erfolgen

dann im Rahmen des Kontextes und die personellen Ressourcen sollten demzufolge flexibler einsetzbar sein. Damit soll vermieden werden, dass ein grosser Kontextwechsel stattfindet.

- Beschaffungswesen:
Meistens bestehen Anforderungen, welche nur durch grosse Anbieter abgedeckt werden können (BBL verbietet bspw. Konsortien) Dadurch können am Markt durchaus vorhandene Kleinanbieter mit benötigtem Know-How nicht rekrutiert werden.

Beim SEM wie auch im ISC EJPD bestehen Rahmenverträge für den Abruf von Projekt-Ressourcen. Das ISC EJPD hat aber viele externe Entwickler und Business Analysten auf Grund der Dringlichkeit und des ausgetrockneten Marktes auch freihändig abgerufen. Durch den steten Wechsel der Entwickler resultiert eine hohe Fluktuation und dadurch ein grosser Know-How Verlust wie auch ein Mehraufwand durch Einarbeitung.

- Silodenken
Die Projekte stehen zueinander in Konkurrenz (Ressourcen). Gleiche Hierarchieebene von vielen Beteiligten erweist sich als schwierig. Dies erschwert einen flexibleren Ressourceneinsatz.
- Interdisziplinäre Teams (Kulturwandel in der Zusammenarbeit)
Wir konnten feststellen, dass in den Projekten vermehrt die agile Vorgehensweise in der Entwicklung gewählt wird. Dies hat zur Folge, dass sowohl die Entwickler wie der Fachbereich enger und öfter zusammenarbeiten. Dieser Kulturwandel benötigt eine gewisse Zeit.

Die erschwerten Bedingungen sind den Akteuren bekannt. Teilweise bestehen wenig Handlungsmöglichkeiten (Bspw. trockener Arbeitsmarkt, beschaffungsrechtliche Vorgaben). Umso mehr ist es wichtig, dass die vorhandenen Ressourcen möglichst optimal eingesetzt werden können. Die Steuerung der Ressourcen könnte eventuell durch das unter Kapitel 3.4 empfohlene Projekt Portfolio Management auf Stufe SEM verbessert werden. Dies setzt auch den Miteinbezug des ISC-EJPD voraus.

8.3 Projektmanagement

Die durch uns geprüften Projekte haben aufgezeigt, dass bezüglich Projektmanagement sowohl im SEM wie auch im ISC-EJPD die Projektorganisationen definiert sind, entsprechende Rollen sind zum grössten Teil besetzt und die notwendigen methodischen Hilfsmittelvorgaben sind allen bekannt. Gemäss unserer Beurteilung ist das nötige Know-How vorhanden, um das Projektmanagement erfolgreich zu betreiben.

Schwierigkeiten in den Projekten ergeben sich durch erschwerte Rahmenbedingungen (siehe Ziffer 8.2).

Auf Programm- und Projekt Stufe erachten wir die Projektmanagementfähigkeiten als gut. Um das Potential digitaler Prozesse frühzeitig zu erkennen und daraus die entsprechenden Vorhaben festzulegen erscheint uns wichtig, dass auf Stufe Stammorganisation SEM das Business Prozess Management gestärkt wird. Unter dem Business Prozess Management sind unter anderem folgende

Bericht über die Prüfung von Informatikprojekten beim SEM

Aspekte zu verstehen: Prozessmanagement, organisatorisches Change Management, Mittelbereitstellung, Unternehmensarchitektur wie auch (Stamm-) Datenmanagement.

Empfehlung Nr. 5	
	<i>Wir empfehlen dem SEM das Business Prozess Management zu stärken mit dem Ziel, die Fachbereiche in der Prozessbewirtschaftung zu unterstützen und allfällige Potentiale zu erkennen und oder notwendige Änderungen effektiv und effizient umzusetzen.</i>

Stellungnahme SEM zu Empfehlung Nr. 5	
	Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Es wird prüfen, wie die hierfür notwendigen Ressourcen verstärkt werden können.

9 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Mai 2019 statt. Der Bericht wurde vorgängig zur Stellungnahme zugesandt. Teilgenommen haben; Mathias Stettler, Vizedirektor, Leiter DB PR; Robert Ogniewicz, Leiter Sektion Prozesse und Projekte; Rölly Christian, Leiter Sektion Informatik; Stephan Burkhard, stv. Leiter Sektion Informatik, sowie Stefan Jost und Marcel Kneubühl des FISP EJPD. Den im Bericht aufgeführten Feststellungen und Schlussfolgerungen wurde zugestimmt. Einzelne Präzisierungen wurden berücksichtigt.

Das FISP EJPD dankt für die gewährte Unterstützung.

Finanzinspektorat EJPD



Marcel Kneubühl (Revisionsleiter)

Finanzinspektor



Stefan Jost

Finanzinspektor

Anhang 1: Abkürzungen

Abkürzungen:

AUPER	Automatisiertes Personenregistratursystem
BAZ	Bundesasylzentren
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BinfV	Bundesinformatikverordnung
CID EJPD	Chef Informatik Departement
DB AS	Direktionsbereich Asyl
DP PR	Direktionsbereich Planung und Ressourcen
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Projekt Entry- /Exit System
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
eGov	Digitalisierte Verwaltungsführung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
eu-Lisa	IT Agentur der EU
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FISP EJPD	Finanzinspektorat EJPD
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
GL	Geschäftsleitung
GWK	Grenzwachtkorps
HERMES	Projektmanagementmethode des Bundes
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISB	Informatik Steuerungsorgan des Bundes
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD
ISF	Fonds für innere Sicherheit

Bericht über die Prüfung von Informatikprojekten beim SEM

KOM	Europäische Kommission
MVP	Minimum Viable Produkt (wörtlich ein minimal überlebensfähiges Produkt)
New Vostra	Neues Strafregisterinformationssystem
PAG	Projektauftraggeber
PT	Personentage
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIP	Strategische Informatikplanung
SIT	Sektion Informatik
SPP	Sektion Prozesse und Projekte
UNOS / SEM	Umsetzung Neustrukturierung des Asylbereichs und Organisationsentwicklung im SEM
VE	Verwaltungseinheit
WTO	World Trade Organization
ZAR	Zentrales Ausländerregister
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Anhang 2: Interview Plan

Projekt / Programm	Name	Funktion	Datum
EES	Nils Baier	Projektleiter SEM	08. November 2018
	Vincenzo Mascioli	Projektauftraggeber SEM	07. Dezember 2018
eGov Core	Cyril Marti	Projektleiter SEM (extern)	07. November 2018
	Arne Hodel	Projektleiter ISC (extern)	22. November 2018
	Mathias Stettler	Projektauftraggeber SEM	28. November 2018
eGov Dossier	Cyril Marti	Projektleiter SEM (extern)	07. November 2018
	Arne Hodel	Projektleiter ISC (extern)	22. November 2018
	Mathias Stettler	Projektauftraggeber SEM	28. November 2018
eGovernment	Robert Ogniewicz	Programmleiter SEM	07. November 2018
	Mathias Stettler	Projektauftraggeber SEM	28. November 2018
eGov Visa	Laurent Tabin	Projektleiter SEM	08. November 2018
	Michael Heckendorn	Projektauftraggeber SEM	06. Dezember 2018
ZEMIS / MIDES	Sandro Gerber	Projektleiter SEM	09. November 2018
Releases	Mathias Stettler	Projektauftraggeber SEM	28. November 2018
Weiter Gesprächs- partner	Christian Rölli	C Sektion SIT	06. November 2018
	Roman Grüebler	Leiter ISC-EJPD	15. November 2018
	Christian Hirschi	Leiter IT Departement EJPD	20. November 2018
eAsyl, eRetour und e- Arb	Stephan Stihl	Projektleiter SEM	28. November 2018