

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Erneuerung der Systemplattform Biometrie

Staatssekretariat für Migration

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	420.21494
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Die Erneuerung der Systemplattform verspätet und verteuert sich.....	17
2.1 Kurzer Blick zurück: Der Zuschlag für vier der fünf Lose musste 2019 widerrufen und 2020 neu vergeben werden.....	17
2.2 Nach den negativen Erfahrungen wurde eine erste Massnahme ergriffen	17
2.3 Das Programm rechnet mit einer Verspätung von 32 Monaten	19
2.4 Die Integrationsstrategie und das Risikomanagement sind Schlüsselemente der laufenden Programmphase	22
2.5 Die Mehrkosten durch die Verspätung schätzt das Programm auf über 16 Millionen Franken	25
3 Die Berichterstattungen an Bundesrat und Parlament per 30. Juni und 31. Dezember 2020 entsprechen der Programmsituation	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	28
Anhang 2: Abkürzungen.....	29
Anhang 3: Glossar.....	30
Anhang 4: Abbildungen.....	31

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Erneuerung der Systemplattform Biometrie

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm Erneuerung der Systemplattform Biometrie (ESYSP) zum dritten Mal geprüft¹. Mit dem Programm ESYSP werden neue Standardsysteme zur Erfassung biometrischer Daten für den Schweizer Pass, die Identitätskarte und Ausländerausweise beschafft und eingeführt. Weil wesentliche Komponenten an ihr Lebensende gelangen, ist ein Ersatz notwendig. Der Hauptfokus dieser Prüfung lag auf der überarbeiteten Gesamtplanung, die aufgrund des Abbruchs der Zusammenarbeit mit dem Hauptlieferanten notwendig wurde.

Ursprünglich plante das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), für diese Systemerneuerung 46,6 Millionen Franken zu investieren. Dafür hat das Parlament 2017 einen Verpflichtungskredit über 33 Millionen Franken bewilligt. Das EJPD rechnet gegenüber der Ursprungsplanung neu mit Gesamtkosten von 63 Millionen Franken und einer Verschiebung des Endtermins um 32 Monate auf Ende 2023.

Die EFK stellte fest, dass ein Grossteil der zeitlichen und kostenmässigen Auswirkungen auf den Lieferantenwechsel zurückzuführen ist. Die neue Gesamtplanung erscheint zum Revisionszeitpunkt verlässlich. Allerdings können Probleme mit weiteren Zeit- und Kostenfolgen in den Phasen der Integration / Tests und des Rollouts nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Lehren aus dem Lieferantenwechsel müssen noch weiter aufgearbeitet werden

In den Prüfungen von 2017 und 2018 fand die EFK ein Programm vor, das sachgerecht konzipiert war und der Stand der Arbeiten entsprach den Erwartungen. 2019 erlitt das Programm aber einen empfindlichen Rückschlag, denn aufgrund von Differenzen mit dem Hauptlieferanten bezüglich der Leistungserbringung löste der Bund seine Vertragsbeziehung auf.

Das Programm hat aus dem Abbruch der Zusammenarbeit erste Konsequenzen für den weiteren Verlauf gezogen. Eine weitere Aufarbeitung ist jedoch angebracht. Die EFK empfiehlt, im Rahmen des Programmabschlusses Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige WTO-Beschaffungen zu analysieren und diese auf geeignete Art, beispielsweise an die Beschaffungsstellen des Bundes, zu kommunizieren.

Die unverzügliche Umsetzung der Integrations- und Rollout-Phase ist wesentlich

Nach Auffassung der EFK entspricht die Berichterstattung an den Bundesrat und ans Parlament per 30. Juni und 31. Dezember 2020 der Programmsituation. Die überarbeitete Gesamtplanung von Juni 2020 mit 16 Millionen Franken Mehrkosten und dem um 32 Monate aufgeschobenen Programmende ist nachvollziehbar. Die Neuplanung erscheint verlässlich,

¹ «IKT-Schlüsselprojekt Erneuerung der Systemplattform Biometrie» (PA 17535 und PA 18490), abrufbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch)

soweit sie dies aufgrund der latenten Risiken in der Integrations- und Testphase und im anstehenden Rollout sein kann. Das insgesamt zweckmässige Risiko- und Qualitätsmanagement ist deshalb konsequent weiterzuführen. Der EFK zufolge sollte beispielsweise das Risiko von Verzögerungen oder Ausfällen in der Lieferkette durch Lieferantengarantien besser abgesichert werden. Die Einhaltung der Meilensteine und des kritischen Pfads muss weiterhin eng überwacht und wenn nötig forciert werden.

Im Programmverlauf wird die Neuplanung bisher knapp eingehalten. Die involvierten Ämter und die Kantone sollten alles daransetzen, ihre Projekte zeitgerecht und qualitativ ausreichend abzuschliessen.

Auch aus Kostensicht (Fixkosten von jährlich 2,5 Millionen Franken) ist es essenziell, dass die bestehenden Systeme möglichst rasch, spätestens Ende 2023, ausser Betrieb genommen werden können. Um die Betriebskosten möglichst tief zu halten, sollte analysiert werden, ob bzw. wie die Nutzer mit Anreizen zu einer raschen Systemablösung bewegt werden können. Es sollte vermieden werden, jährlich 2,5 Millionen Franken für nur wenige Standorte zu zahlen, die noch nicht auf die neue Umgebung umgestellt sind.

Audit du projet informatique clé Renouvellement de la plateforme biométrique

Secrétariat d'État aux migrations

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le programme Renouvellement de la plateforme biométrique (ESYSP) pour la troisième fois¹. Le programme ESYSP prévoit l'acquisition et l'introduction de nouveaux systèmes standards pour la saisie des données biométriques du passeport suisse, de la carte d'identité et des permis de séjour. Les systèmes existants doivent être remplacés en raison de l'échéance de la durée de vie de composants essentiels. Cet audit a principalement porté sur le remaniement de la planification globale rendu nécessaire par l'interruption de la collaboration avec le principal fournisseur.

Initialement, le Département fédéral de justice et police (DFJP) prévoyait un investissement de 46,6 millions de francs pour le renouvellement des systèmes. Pour cela, le Parlement a accordé un crédit d'engagement de 33 millions de francs en 2017. Par rapport à la planification initiale, le DFJP estime désormais le coût total à 63 millions de francs et s'attend à un report de la date limite fixée de 32 mois à la fin de 2023.

Le CDF a constaté qu'une grande partie de l'impact en termes de temps et de coûts est imputable au changement de fournisseur. Lors de l'audit, la nouvelle planification globale semble fiable. Il n'est toutefois pas possible d'exclure totalement des problèmes durant les phases d'intégration, de test et de déploiement, avec de nouvelles répercussions sur les coûts et les délais.

Les enseignements tirés du changement de fournisseur doivent être approfondis

Lors des audits de 2017 et 2018, le CDF avait constaté que le programme était bien conçu et que l'état d'avancement des travaux correspondait aux attentes. En 2019, le programme a subi un revers important lorsque la Confédération a résilié le contrat portant sur la prestation de services en raison de divergences avec le principal fournisseur.

Le programme a tiré les premières conséquences de l'interruption de cette collaboration. Mais, un examen plus approfondi s'impose. Dans le cadre de la clôture du programme, le CDF recommande d'analyser les possibilités d'amélioration pour les futures acquisitions de l'OMC et de les communiquer de façon adéquate, par exemple aux services d'achat de la Confédération.

La mise en œuvre immédiate des phases d'intégration et de déploiement est essentielle

Le CDF estime que les rapports remis au Conseil fédéral et au Parlement au 30 juin et au 31 décembre 2020 sont conformes à la situation du programme. Le remaniement de la planification globale de juin 2020, impliquant 16 millions de francs de frais supplémentaires et un report de 32 mois pour la fin du programme, est justifié. La nouvelle planification semble

¹ « Projet informatique clé Renouvellement de la plateforme biométrique » (numéros d'audit 17535 et 18490), disponibles sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

fiable dans la mesure du possible en raison des risques latents des phases d'intégration et de test et du déploiement subséquent. La gestion globalement adéquate de la qualité et des risques doit donc être poursuivie de manière cohérente. Selon le CDF, le risque de retards ou de défaillances dans la chaîne d'approvisionnement, par exemple, devrait être mieux couvert par des garanties de fournisseurs. Le respect des étapes et du chemin critique doit continuer à faire l'objet d'un suivi étroit et, le cas échéant, être renforcé.

Au cours du programme, la nouvelle planification est jusqu'à présent respectée de justesse. Les offices concernés et les cantons devraient tout mettre en œuvre pour achever leurs projets dans les temps et avec une qualité satisfaisante.

Du point de vue des coûts aussi (coûts annuels fixes de 2,5 millions de francs), il est essentiel que les systèmes existants soient mis hors service dès que possible, au plus tard à la fin 2023. Afin de maintenir les coûts d'exploitation aussi bas que possible, il convient d'analyser s'il y a moyen d'inciter, et comment, les utilisateurs à changer rapidement de système. Il faudrait éviter de payer 2,5 millions de francs par an pour seulement quelques sites qui n'ont pas encore été adaptés au nouvel environnement.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica per la terza volta il programma «Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici» (ESYSP)¹. Il programma ESYSP prevede l'acquisto e l'introduzione di nuovi sistemi standard per il rilevamento dei dati biometrici necessari al rilascio del passaporto, della carta d'identità e delle carte di soggiorno. Alcune componenti essenziali della piattaforma di sistema sono giunte al termine del loro ciclo di vita e pertanto devono essere sostituite. Nella presente verifica è stata esaminata soprattutto la rielaborata pianificazione complessiva, resasi necessaria dopo la fine della collaborazione con il fornitore principale.

Inizialmente il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) aveva pianificato un investimento di 46,6 milioni di franchi per il rinnovo dei sistemi. Nel 2017 il Parlamento ha approvato un apposito credito d'impegno di 33 milioni di franchi. Rispetto alla pianificazione originaria, il DFGP prevede ora costi complessivi pari di 63 milioni di franchi e un differimento di 32 mesi della scadenza definitiva a fine 2023.

Il CDF ha constatato che le conseguenze in termini di tempo e costi sono perlopiù riconducibili al cambio di fornitore. Al momento della verifica la nuova pianificazione complessiva è apparsa affidabile. Potrebbero tuttavia sorgere problemi durante le fasi di integrazione, testing e rollout, che potrebbero determinare a loro volta ritardi o costi supplementari.

Esaminare in modo più approfondito i primi insegnamenti tratti dal cambio di fornitore

In occasione delle verifiche svolte nel 2017 e nel 2018, il CDF aveva concluso che il programma era stato progettato correttamente e che lo stato dei lavori era conforme alle aspettative. Nel 2019 però il programma ha subito un'importante battuta d'arresto, poiché la Confederazione ha rescisso il contratto con il fornitore principale a causa di divergenze in relazione alla fornitura delle prestazioni.

Dalla fine di questa collaborazione sono stati tratti i primi insegnamenti per l'ulteriore sviluppo, ma un esame più approfondito s'impone. Il CDF raccomanda, nella fase finale del programma, di analizzare possibili margini di miglioramento in vista dei futuri appalti OMC e di comunicarli in modo appropriato ai servizi d'acquisto della Confederazione.

¹ «Progetto chiave TIC Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici» (n. delle verifiche 17535 e 18490), disponibili sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

L'implementazione immediata delle fasi di integrazione e rollout è essenziale

Il CDF ritiene che i rapporti presentati al Consiglio federale e al Parlamento il 30 giugno e il 31 dicembre 2020 rispecchino l'effettiva situazione del programma. La pianificazione complessiva rielaborata nel giugno del 2020, che prevede costi supplementari di 16 milioni e il differimento di 32 mesi della scadenza definitiva, è giustificata. La nuova pianificazione appare il più affidabile possibile, in considerazione dei rischi latenti cui sono esposte le fasi di integrazione e testing nonché durante il successivo rollout. È quindi essenziale che la gestione dei rischi e della qualità, che in generale è appropriata, venga portata avanti in modo sistematico. Secondo il CDF, i rischi concernenti, ad esempio, ritardi o guasti nella catena di fornitura dovrebbero essere protetti meglio tramite garanzie nelle forniture. È necessario continuare a monitorare e, se del caso, imporre il rispetto delle tappe fondamentali e del percorso critico.

Finora le tappe della nuova pianificazione sono state a malapena rispettate. Gli uffici coinvolti e i Cantoni dovrebbero adoperarsi al fine di concludere i loro progetti nei termini stabiliti e con un livello di qualità soddisfacente.

Anche per ragioni finanziarie (costi fissi: 2,5 mio. fr. all'anno) è fondamentale che i sistemi esistenti vengano disattivati quanto prima, in ogni caso entro la fine del 2023. Per ridurre al minimo i costi di esercizio occorre analizzare se e come gli utenti possano essere indotti a sostituire rapidamente i vecchi sistemi. Si dovrebbe evitare di pagare 2,5 milioni di franchi all'anno per le poche sedi che non sono ancora passate al nuovo ambiente.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project Renewal of the biometrics system platform

State Secretariat for Migration

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the programme for the renewal of the biometrics system platform for the third time¹. The programme will procure and introduce new standard systems for recording biometric data for the Swiss passport, the identity card and residence permits for foreign nationals. The systems need to be replaced because essential components are reaching the end of their lifespan. The main focus of this audit was on the revised overall planning, which became necessary due to the termination of the collaboration with the main supplier.

Originally, the Federal Department of Justice and Police (FDJP) planned to invest CHF 46,6 million in this system renewal. In 2017, Parliament approved a guarantee credit of CHF 33 million for this purpose. Contrary to the original forecast, the FDJP now expects total costs of CHF 63 million and a postponement of the end date by 32 months to the end of 2023.

The SFAO found that much of the impact in terms of time and costs can be attributed to the change of supplier. At the time of the audit, the new overall planning appeared to be reliable. However, problems involving further time and cost consequences in the integration/test and rollout phases cannot be completely ruled out.

Lessons learned from the change of supplier need to be analysed further

In the 2017 and 2018 audits, the SFAO found the programme was appropriately designed and the progress of work was in line with expectations. However, the programme suffered a major setback in 2019, as the Confederation terminated its contractual relationship with the main supplier due to disagreements over service performance.

The programme drew initial consequences from the termination of the collaboration with regard to the future course of action. However, further analysis is warranted. The SFAO recommends analysing possible improvements for future WTO procurements as part of the programme's conclusion and communicating these in an appropriate manner, for example to the federal procurement offices.

Immediate implementation of the integration and rollout phase is essential

In the SFAO's view, the reports to the Federal Council and Parliament as at 30 June and 31 December 2020 reflect the status of the programme. The revised overall planning of June 2020 which saw CHF 16 million in additional costs and programme completion postponed by 32 months is comprehensible. The new planning appears to be as reliable as it can be, given the latent risks in the integration and test phase and in the upcoming rollout.

¹ "Key ICT project Renewal of the biometrics system platform" (audit mandates 17535 and 18490), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch)

The risk and quality management, which is appropriate overall, should therefore be systematically pursued. For example, in the SFAO's opinion, the risk of delays or failures in the supply chain should be better covered through supplier guarantees. Compliance with milestones and the critical path must continue to be closely monitored and, if necessary, enforced.

So far, the new planning has just about been adhered to during the course of the programme. The offices involved and the cantons should make every effort to complete their projects on time and to a sufficient standard of quality.

From a cost perspective (annual fixed costs of CHF 2.5 million), it is also essential that the existing systems can be decommissioned as quickly as possible, by the end of 2023 at the latest. In order to keep the operating costs as low as possible, an analysis should be made as to how and whether the users can be persuaded to replace the systems quickly by offering them incentives. Payment of CHF 2.5 million annually for only a few sites that have not yet been converted to the new environment should be avoided.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Stellungnahme des Staatssekretariats für Migration

Das Programm dankt der EFK für die abermals konstruktive Zusammenarbeit während der Prüfung des Programms und nimmt zur Kenntnis, dass die Mehrkosten sowie die längere Programmdauer nachvollziehbar auf den notwendigen Lieferantenwechsel zurückzuführen sind und dass die neue Gesamtplanung als verlässlich erachtet wird. Der Fokus im weiteren Programmverlauf liegt nun auf der Umsetzung der neuen Gesamtplanung. Trotz enger Kontrolle der Meilensteine und des kritischen Pfads sowie eines zweckmässigen Risiko- und Qualitätsmanagements lassen sich nicht alle Restrisiken ausschliessen. Beispielsweise ist der Einfluss der Corona-Pandemie auf die Testphasen, auf Lieferengpässe und vor allem den internationalen Roll-out heute kaum vollständig abschätzbar.

Stellungnahme des Informatik Service Center des EJPD

Das ISC-EJPD dankt der EFK für die Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Erneuerung der Systemplattform Biometrie. Gern nehmen wir die Einschätzungen, insbesondere bezüglich des Lieferantenmanagements, zur Kenntnis. Folgende Ergänzung zum Bericht ist aus unserer Sicht auch noch wichtig:

Aufgrund dessen, dass der Lieferant seinen vertraglich vereinbarten Leistungen nicht nachkommen konnte, hat das BBL die Zuschläge für die Lose 1, 2 und 3 im ersten Quartal 2020 widerrufen. Der Zuschlag für das Los 5 wurde bereits Mitte 2019 widerrufen, da sich der Lieferant auf einen gravierenden Kalkulationsfehler berufen hat und nicht bereit war, den Beschaffungsvertrag zu unterzeichnen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat das Programm «Erneuerung der Systemplattform Biometrie (ESYSP)» im April 2017 zum IKT-Schlüsselprojekt erklärt. Gestützt auf das Finanzkontrollgesetz (FKG) und die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dieses IKT-Schlüsselprojekt zum dritten Mal². Die dritte, ursprünglich für 2020 geplante Prüfung des Programms wurde infolge der absehbaren grundlegenden Überarbeitung der Gesamtplanung auf 2021 verschoben.

Der Erneuerungsauftrag des Parlaments erfolgte am 14. Juni 2017 als «Bundesbeschluss zur Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung (ESYSP)». Die Grundlage bildet die Botschaft 16.063 vom 7. September 2016³. Weil die wesentlichen Komponenten der aktuellen Plattform an ihr Lebensende gelangen, ist ein Ersatz notwendig. Die heute eingesetzten Erfassungssysteme werden bei den kantonalen Passämtern, den Migrationsämtern sowie den Schweizer Vertretungen in der ganzen Welt genutzt und betrieben. Jährlich werden rund 680 000 Schweizer Pässe, 312 000 biometrische Ausländerausweise und 500 000 Schengen-kompatible Visa über diese Plattform ausgestellt. Für die Erneuerung hat das Parlament 46,6 Millionen Franken bewilligt. Diese Kosten haben sich gemäss Programm-Neuplanung per Juni 2020 auf 63 Millionen Franken erhöht (siehe Kapitel 2.5). Das Staatssekretariat für Migration (SEM) führt ESYSP als Programm, das zum Prüfungszeitpunkt aus nachstehenden sieben Projekten besteht:

Projekt	Kurzbeschreibung	Projektphase	Plankosten Mio. CHF 2020 (2016) ⁴
Projekt 1	«ESYSP-Biometrie-Erfassung» im Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) umfasst den Ersatz der Komponenten zur Erfassung und Verifikation von biometrischen Daten (neue Systemplattform).	Integrations-test	20,7 (18,8)
Projekt 2	«ASPI2020» in fedpol umfasst die Anpassungen des Informationssystems Ausweisschriften (Fachanwendung ISA) an die neue Systemplattform.	Integrations-test	3,7 (3,2 ⁵)

² «IKT-Schlüsselprojekt Erneuerung der Systemplattform Biometrie» (PA 17535 und PA 18490), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

³ Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20160063>, Abfrage von 24.07.2021

⁴ Einmalige Investitionen, Plankosten gem. Programm-Neuplanung vom Juni 2020 (in Klammern sind die ursprünglich geplanten Investitionen gem. Botschaft 16.063 angegeben)

⁵ In der Botschaft 16.063 sind die Investitionskosten für die Terminverwaltung in jenen für ISA enthalten. Den 3,2 Millionen Franken aus der Botschaft sind somit 6,3 Millionen Franken gegenüber zu stellen (Projekt 2: 3,7 + Projekt 6: 2,7).

Projekt 3	«ESYSP-ORBIS» im SEM umfasst die Anpassungen des nationalen Visumsystems (Fachanwendung ORBIS) an die neue Systemplattform.	Integrations-test	2,8 (5,4 ⁶)
Projekt 4	«ESYSP-ZEMIS & ISR» im SEM umfasst die Anpassungen des zentralen Migrationssystems (Fachanwendung ZEMIS) und des Informationssystems zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer (Fachanwendung ISR) an die neue Systemplattform.	Integrations-test	3,1
Projekt 5	«ESYSP-GWK» in der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) umfasst die Anpassungen des Grenzkontrollsystems (Fachanwendung eneXs) an die neue Systemplattform.	Abgeschlossen	1,3 (3,9)
Projekt 6	«ESYSP Terminverwaltung» im ISC-EJPD umfasst eine Fachanwendung zur Verwaltung von Terminen für die Biometrie-Erfassung.	Abgeschlossen	2,7
Projekt 7	«Rollout International» im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) umfasst den Versand und die Installation der Erfassungssysteme in den Schweizer Vertretungen im Ausland.	Rolloutplanung in Arbeit	15,8 (7,2)
Programm	Das Programm übernimmt die Gesamtkoordination für die Projekte aller Ämter. Der Programmauftraggeber steuert das Programm und der Programmkoordinator unterstützt ihn dabei (HERMES Organisationsform 2 ⁷).	Durchführung	9,5 (8,1)
Reserve			3,4 ⁸
Gesamtplankosten⁹			63 (46,6)

Tabelle 1: Kurzbeschreibung der Projekte inkl. Projektphase, aktueller Kostenschätzungen und Plankosten gemäss Botschaft 16.063 (Quelle: BBl 2016 7299, Darstellung EFK)

⁶ In der Botschaft 16.063 sind die Investitionskosten für ORBIS, ZEMIS und ISR zusammen ausgewiesen. Den 5,4 Millionen Franken aus der Botschaft sind somit 5,9 Millionen Franken gegenüber zu stellen (Projekt 3: 2,8 + Projekt 4: 3,1).

⁷ Übersicht über die Organisationsform 2, <https://www.hermes.admin.ch/de/programmmanagement/verstehen/rollen/organisationsform-2.html>, Abfrage von 07.07.2021

⁸ In der Botschaft 16.063 sind keine Reserven ausgewiesen.

⁹ In diesen Beträgen sind gem. Botschaft 16.063 die durch die Kantone zu tragenden Kosten von ca. 12,5 Millionen Franken nicht enthalten.

Aufgrund der grossen Komplexität und zahlreichen Einflüsse verschiedener Stakeholder von Bund und Kantonen übernimmt das Programm die erforderlichen Koordinationsaufgaben. Die Verantwortung für die erfolgreiche Beschaffung der neuen Biometriedatenerfassungsgeräte und die notwendigen Anpassungen an den Fachanwendungen liegt jedoch bei den einzelnen Ämtern. Diese führen dafür eigene Projekte. Die Kantone bestellen als Nutzer die neubeschafften Geräte beim Bund und werden im Rahmen des Rollout Schweiz vom Projekt 1 (siehe Tabelle 1) unterstützt. Der Programmstrukturplan zeigt die Komplexität (siehe Abbildung 2 im Anhang).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel dieser dritten Prüfung war es, den Programmstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen.

Es standen folgende Fragen im Vordergrund:

- Ist die überarbeitete Gesamtplanung verlässlich?
- Läuft das Programm inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?
- Sind Risiko- und Qualitätsmanagement wirksam?
- Hat das Programm aus dem Abbruch der Zusammenarbeit mit dem früheren Lieferanten der Erfassungsstationen Konsequenzen gezogen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Ausgehend von der Neuplanung im Juni 2020 lag der Fokus auf den Herausforderungen für die Fertigstellung des Programms ESYSP. Grundsatzfragen wie Architekturentscheide und Technologiewahl, aber auch Weiterentwicklungen im Rahmen des zukünftigen Produkt-Lebenszyklus hat die EFK in dieser Prüfung nicht vertieft.

Die Prüfung wurde von Alberto Parisi (Revisionsleiter), Dieter Lüthi und Christine Neuhaus vom 17. Mai bis 2. Juli 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Ende der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. Dezember 2021 statt. Teilgenommen haben: der Programmleiter ESYSP, seitens SEM der Bereichsleiter Planung und Ressourcen (Programmauftraggeber) und der Sektionsleiter Anwendungsmanagement und Projekte (Auftraggeber)

Projekt 3 und 4), der Leiter des ISC-EJPD und der Abteilungsleiter Projekte (Auftraggeber Projekt 1) des ISC-EJPD, von fedpol der Bereichsleiter Polizeisysteme & Identifikation (Auftraggeber Projekt 2) sowie der Abteilungsleiter Ausweise und Zentralstellen, der Bereichsleiter Informatik im EDA (Auftraggeber Projekt 7) sowie vom BBL der Bereichsleiter Logistik sowie die Leiterin Interne Revision.

Seitens EFK waren der Revisionsleiter, der federführende Fachbereichsleiter und der zuständige Mandatsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Generalsekretariat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Erneuerung der Systemplattform verspätet und verteuert sich

2.1 Kurzer Blick zurück: Der Zuschlag für vier der fünf Lose musste 2019 widerrufen und 2020 neu vergeben werden

Ein grosser Teil von ESYSP macht die Beschaffung und der Ersatz der bestehenden Hardware aus. Dieser Teil wird im Projekt 1 (siehe Tabelle 1) bearbeitet, welches gemäss Programmauftrag auch die «Beschaffung einer Lösung für Biometrieerfassung»¹⁰ beinhaltet. Der Komponentenersatz wurde in einem WTO-Ausschreibungsverfahren vom ISC-EJPD auf fünf Lose aufgeteilt¹¹:

1. Los: Biometriedatenerfassung stationär;
2. Los: Biometriedatenerfassung mobil;
3. Los: Biometriedatenerfassung für Visa;
4. Los: eDocument Viewer;
5. Los: Kommunikationsserver (CH).

Die WTO-Ausschreibung erfolgte durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), da für dieses Vorhaben beim ISC-EJPD keine Beschaffungsdelegation vorliegt. Bereits innerhalb der Evaluationsphase schloss das BBL den günstigsten von drei Anbietern zu den zwei Hauptlosen 1 und 2 wegen eines Verfahrensfehlers aus. Der Zuschlag für diese beiden Lose ging an UNISYS als zweitplatziertem Anbieter. Das Unternehmen wurde somit zum Hauptlieferanten. Infolge unterschiedlicher Meinungen zwischen dem Lieferanten und dem ISC-EJPD wurde der Zuschlag für das Los 5 Mitte 2019 im Rahmen des Vertragsabschlusses widerrufen. Weitere Differenzen bezüglich der Leistungserbringung führten dazu, dass das BBL im ersten Quartal 2020 auch die Zuschläge für die Lose 1, 2 und 3 widerrief.

Im März 2019 hat die Programmleitung das BBL über die sich abzeichnenden Differenzen informiert und sämtliche weiteren Schritte mit ihm koordiniert. Soweit es das WTO-Verfahren betraf, erfolgte die Kommunikation im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Bedingungen in Abstimmung mit dem BBL und unter Beizug juristischer Beratung. Als der Widerruf der Zuschläge feststand, informierte das Programmmanagement die Stakeholder inklusive Kantone.

2.2 Nach den negativen Erfahrungen wurde eine erste Massnahme ergriffen

Eine von der Programmleitung eingeleitete erste Analyse verfolgte das Ziel, mittels flankierender Massnahmen die fristgerechte Lieferung der vereinbarten Ergebnisse in der geforderten Qualität zu unterstützen. Daraus resultierte als zusätzlicher Kontrollmechanismus eine dedizierte monatliche Beurteilung der Beziehung zu den neuen Lieferanten im Projekt 1. Die Projektleitung berichtet den Status Lieferantenmanagement monatlich in Form

¹⁰ Programmauftrag – Programm ESYSP, Version 1.0 vom 16.01.2017

¹¹ In Simap als Projekt 170022 publiziert

einer Kurzpräsentation mit Ampelbewertung an das Programm. So wurde die Entwicklung des Projekts ab September 2020 eng verfolgt. Nach Anlaufschwierigkeiten verbesserte sich die neue Lieferantenbeziehung zunehmend und im Januar 2021 vermeldete das Projekt, dass die Zusammenarbeit erwartungsgemäss verläuft.

Eine umfassende formale Ursachenanalyse auf Stufe Projekt und Programm, aus welcher allfällige Lehren aus dem Abbruch der Lieferantenbeziehung gezogen und weiterkommuniziert werden können, erfolgte bisher nicht.

Unabhängig vom Programm ESYSP hat das BBL auf der Basis des im Jahr 2020 totalrevidierten öffentlichen Beschaffungsrechts die Initiative ergriffen, um das Lieferantenmanagement des Bundes künftig zu stärken. Ein neues Instrument zur zentralen Sammlung von Bewertungen zu Schlüssellieferanten des Bundes soll gemäss BBL ab 2023 in Betrieb genommen werden.

Beurteilung

Die ersten Lehren, welche das Programm aus dem Abbruch der Zusammenarbeit mit dem ersten externen Lieferanten zog, haben Früchte getragen. Die Projektabwicklung mit den neuen Lieferanten verlief zum Prüfungszeitpunkt ohne wesentliche Probleme.

Die ergriffene Massnahme (Ampelbewertung) ist für die weitere Abwicklung des Programms zweckmässig. Die EFK erachtet es jedoch als sinnvoll, vor der Auflösung des Programms ESYSP, Rückschau zu halten auf einzelne Phasen des Ausschreibungsverfahrens. Dabei sollten Verbesserungsmöglichkeiten für ein künftiges ähnliches Verfahren analysiert werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat für Migration, in Zusammenarbeit mit dem Informatik Service Center des EJPD und dem Bundesamt für Bauten und Logistik, aus den Erfahrungen im Programm ESYSP Verbesserungsmöglichkeiten für zukünftige WTO-Beschaffungen abzuleiten. Diese sind so zu dokumentieren und zu kommunizieren, dass interessierte Stellen, wie beispielsweise andere Beschaffungsstellen des Bundes, davon profitieren können.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Die Empfehlung ist nachvollziehbar und wird umgesetzt. Das SEM wird vor den Abschlussarbeiten des Programmes die geeignete Erarbeitung von Verbesserungsmöglichkeiten koordinieren und dazu das Informatik Service Center des EJPD und das Bundesamt für Bauten und Logistik einbeziehen. Die Erkenntnisse werden in zu definierender, geeigneter Weise anderen Beschaffungsstellen und dem Bundesamt für Bauten und Logistik zur Verfügung gestellt.

Exkurs: Aktivierung von Ausgaben im Rahmen der Weiterentwicklung von Fachanwendungen

Im Rahmen der ESYSP-Prüfung ist der EFK aufgefallen, dass teilweise Fehler in der Verbuchung der Projektkosten gemacht wurden. Für die Weiterentwicklung von Fachanwendungen muss der IT-Controller zu Beginn das Ausgabenvolumen schätzen. Falls es den Schwellenwert von 1 Million Franken übersteigt, muss gemäss dem Handbuch HH+RF¹² eine Aktivierung der Ausgaben vorgenommen werden.

Zum Prüfungszeitpunkt aktivieren fedpol und das SEM nur die Projekte 2 (ASPI2020) und 3 (ORBIS). Zu Beginn hat das SEM Aufwände von weniger als 1 Million Franken je für die Fachanwendungen ZEMIS und ISR geschätzt. Mit der Zusammenlegung zum Projekt 4 (siehe Abbildung 2 im Anhang) hat es jedoch keine Neubeurteilung hinsichtlich der Verbuchungsvorgaben gemacht, obwohl damit der Schwellenwert überschritten wurde.

Ab 2021 sollen die Ausgaben für sämtliche Teilprojekte mit einem Volumen von über 1 Million Franken aktiviert und über drei Jahre abgeschrieben werden.

Ob eine nachträgliche Aktivierung der Kosten aus der Vergangenheit notwendig und gerechtfertigt ist, wird zurzeit vom SEM abgeklärt. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

2.3 Das Programm rechnet mit einer Verspätung von 32 Monaten

Nach dem Abbruch der Zusammenarbeit mit dem ursprünglichen Hauptlieferanten sah sich das Programm gezwungen, das Vorhaben neu zu planen. Die Neuplanung mit den nachrückenden Zuschlagsgebern erstreckte sich bis Juni 2020.

Der neue Masterplan (siehe unten) zeigt, dass 2021 eine intensive Phase von Integrations-, System- und Gesamttests geplant ist. In der Botschaft 16.063 war nur ein Gesamttest von sechs Monaten vorgesehen. Anschliessend, d. h. ab Dezember 2021, erfolgt die Einführung beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und dem EJPD. Der ursprüngliche Termin April 2021 für den Programmabschluss verschiebt sich auf Ende 2023. Damit verbunden sind Kostenfolgen in zweistelligem Millionenbereich (siehe Kapitel 2.5).

Diese Neuplanung wurde in enger Abstimmung zwischen allen Projekten und dem Programm gemeinsam erarbeitet und formell mittels Änderungsanträgen dokumentiert. Die Meilensteine im Masterplan kennzeichnen die frühestmöglichen Zeitpunkte. Der kritische Pfad liegt im Bereich der stationären und mobilen Biometriedatenerfassungsgeräte. Die Vorgabe aus der Botschaft 16.063, dass eine Verlängerung über 2019 hinaus zu vermeiden sei, konnte damit nicht erfüllt werden. Die Wartung der bestehenden Systeme ist mittels freihändiger Vergabe gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c VöB¹³ bis maximal Ende 2024 sichergestellt. Die Wartung ist derzeit bis Ende 2021 vertraglich vereinbart und wird jährlich verlängert. Zum Prüfungszeitpunkt ist die Vertragsverlängerung für 2022 in Arbeit.

¹² Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung, basierend auf den Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) und der Finanzhaushaltverordnung (FHV).

¹³ Neu seit 1. Januar 2021 Art. 21 Abs. 2 Bst. c BÖB

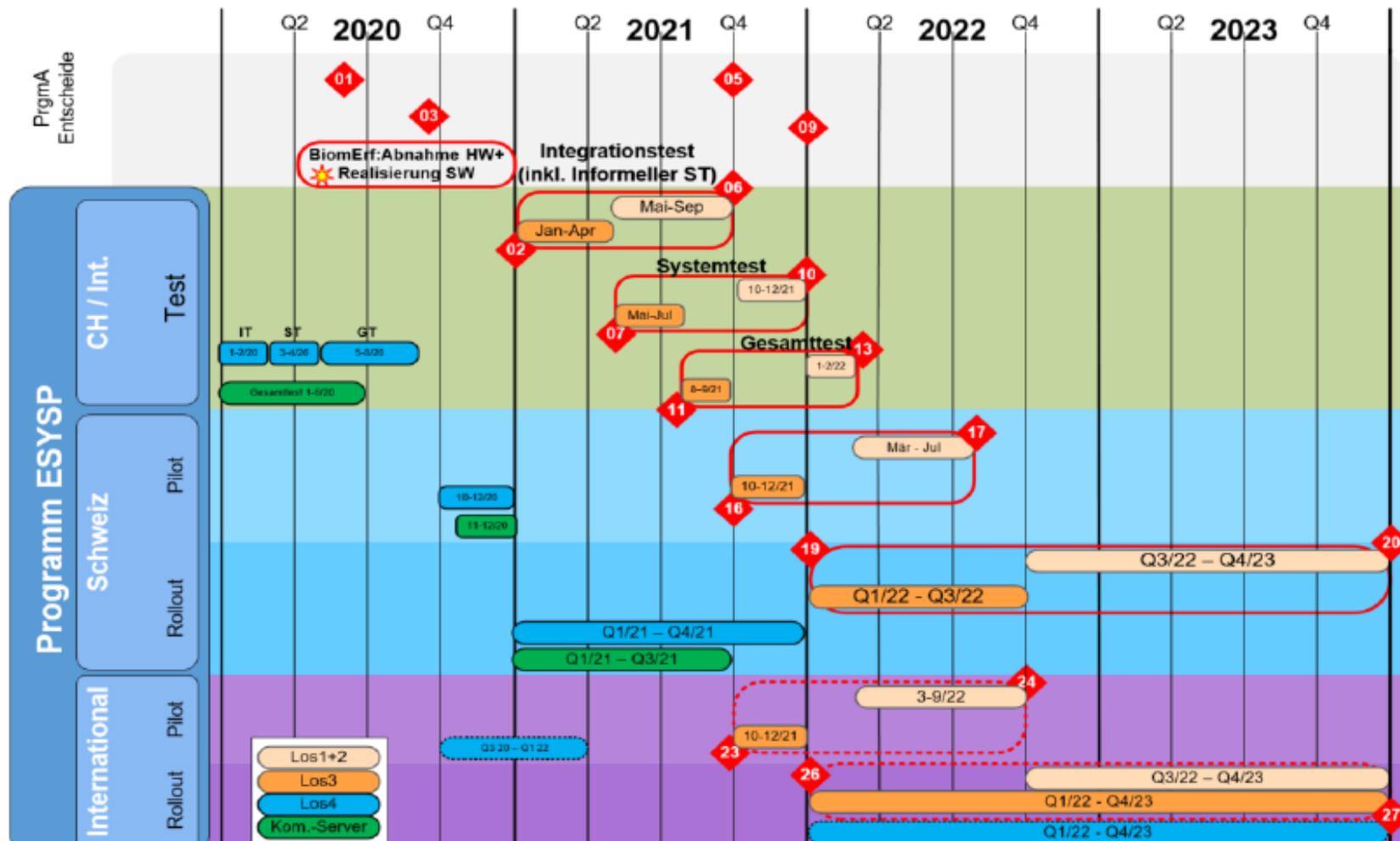


Abbildung 1: Masterplan – Replanning Juni 2020 (Quelle: SEM)

Das Beschaffungs- und Evaluationsverfahren bezieht auch die Geräte der Kantone mit ein¹⁴. Die Inbetriebsetzung der kantonalen Geräte obliegt den Kantonen. Diese tragen ihre Kosten von rund 12,5 Millionen Franken selber, erhalten aber von der Programmorganisation umfassende technische Unterstützung. Eine detaillierte Planung der Kantone ist abhängig von der Freigabe der Bestellungen der Kantone im Herbst 2021 und zum Prüfungszeitpunkt noch ausstehend.

Nebst dem Masterplan führt das Programm ein Meilensteintracking (siehe Abbildung 3 im Anhang), um die formale Bestätigung der erreichten Ergebnisse zu dokumentieren. Das Trackingdokument enthält jedoch keine Plantermine und zeigt nur, ob ein Meilenstein erreicht ist oder nicht. Die Programmmeilensteine aus dem Masterplan sowie allfällige Anpassungen werden im monatlichen Statusbericht detailliert geführt. Eine weitere Detaillierung findet sich auch in ergänzenden Dokumenten, etwa in Änderungsanträgen für die Neuplanung. So ist beispielsweise im Änderungsantrag Nr. 8 des Projekts 1 von Januar 2021 eine verspätete Lieferung von Hardware und Dokumentation ausgewiesen.

Die Lieferungen der stationären und mobilen Biometriedatenerfassungsgeräte verzögerte sich aufgrund der Corona-Pandemie. Dadurch konnte die Hardwareabnahme der mobilen Geräte erst im Februar 2021 erfolgen, statt bis Ende 2020. Die Hardware der stationären Geräte wurde mit Auflagen im März und endgültig Ende Mai 2021 abgenommen. Diese Verzögerungen hat die Programmleitung offiziell in der Statusübersicht über die DTI-Schlüsselprojekte kommuniziert¹⁵. Trotz dieser Verzögerungen sieht die Programmleitung noch keinen Bedarf für eine Plananpassung, denn der kritische Pfad sei zum Prüfungszeitpunkt nicht gefährdet.

Ende Juni 2021 hat die Testmanagerin des Programms ein Testing Kick-Off für den formellen Start der Systemtests durchgeführt. Das Ziel war, nach Abschluss der Vorbereitungsarbeiten die letzten Abstimmungen zu besprechen und die Feinplanung unter den verschiedenen Projekten abzustimmen.

Beurteilung

Im Vergleich zur ursprünglichen Planung gemäss Botschaft 16.063 ist das Programm ESYSP mehr als zwei Jahre im Verzug, was Mehrkosten zur Folge hat. Zu einem Unterbruch in der Leistung (Pässe ausstellen) sollte es bis zum Programmende 2023 nicht kommen, wenn das ISC-EJPD mit dem bisherigen Lieferanten die Verlängerung bis Ende 2023 vertraglich sichern kann. Die Betriebsleitung im ISC-EJPD muss diesen Punkt mit Hochdruck weiterbearbeiten, um die Vertragsverlängerung so rasch wie möglich abzuschliessen.

Die überarbeitete Gesamtplanung ist für die EFK nachvollziehbar. Es liessen sich keine Hinweise finden, dass wesentliche Komponenten nicht oder falsch berücksichtigt worden wären. Mit der erfolgreichen Hardwareabnahme der mobilen Geräte hat das Programm Ende Mai 2021 einen wichtigen Meilenstein erreicht. Damit konnte der Termin auf dem kritischen Pfad knapp eingehalten werden. Es ist aber unverzichtbar, dass die Programmleitung die Erreichung der Meilensteine weiterhin eng verfolgt, die Kantone zielführend einbindet

¹⁴ Nebst den Erfassungsstationen stehen zahlreiche Zusatzgeräte optional zur Verfügung, wie zum Beispiel Videokamera zur Überwachung der Fingerabdruckerfassung, Modulbodenplatte mit zusätzlichem schwarzem Sicherheitsrand, Ersatz-Pen zur Unterschriftserfassung, zusätzliches Winkelstück zum oben genannten Kabelkanal und anderes.

¹⁵ DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung – Statusübersicht per 31. Dezember 2020.

und sich abzeichnende Verzögerungen unverzüglich dem Auftraggeber und dem Programmausschuss kommuniziert. Nur so können verbleibende Unsicherheitsfaktoren¹⁶ ausreichend aufgefangen und das Ziel der Ausserbetriebnahme per Ende 2023 sichergestellt werden.

Die Testphase ist um neun Monate länger als in der Botschaft 16.063 vorgesehen. Dies erhöht die Sicherheit, dass die Lösung bei der Inbetriebnahme in einer ausreichenden Qualität vorliegt bzw. allfällige Mängel bekannt und bewirtschaftet werden können. Ebenfalls positiv zu werten ist, dass die Fachanwendungen und Schnittstellen gemäss Programmdokumentation/-berichterstattung bereits seit längerer Zeit fertiggestellt und in sogenannten informellen Systemtests von den Projekten geprüft sind. Der Einfluss der verspäteten Hardwareabnahme der Biometriedatenerfassungsgeräte auf die formellen Systemtests wurde damit minimiert.

2.4 Die Integrationsstrategie und das Risikomanagement sind Schlüsselemente der laufenden Programmphase

2020 wurde die Integrationsstrategie mit detaillierten Erläuterungen ergänzt, um das gleiche Verständnis der Gesamtsystemintegration bei allen Beteiligten sicher zu stellen (siehe Abbildung 4 im Anhang).

Während die Integrationstests sicherstellen, dass die Anforderungen erfüllt sind und die Schnittstellen funktionieren, werden in Systemtests die Fachapplikationen und Erfassungsgeräte zusammen getestet. In der Phase Gesamttest wird danach geprüft ob die Fachorganisation bereit ist für den Betrieb. Im Sinne einer produktiven Pilotphase werden eine eingeschränkte Anzahl von Standorten in Betrieb genommen. Nachdem alle vorangehenden Testphasen erfolgreich abgeschlossen sind, wird der Rollout freigegeben.

Informelle Systemtests werden bereits seit 2018 durchgeführt. Damit konnten die Anpassungen in den Fachanwendungen gegen einen sog. Dummy getestet werden. So sind zum Beispiel Schnittstellen, welche aufgrund der geänderten Architektur angepasst wurden, bereits rein technisch getestet. Die folgenden Tests mit der freigegebenen Hardware werden als formelle Tests bezeichnet. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung waren die Anpassungen an den Fachanwendungen soweit fortgeschritten, dass die formellen Tests starten konnten. Details zum Testing sind im Projektplan beschrieben.

Organisatorisch besetzen in dieser Phase v. a. der Qualitäts- und Risikomanager sowie der Programm-Testmanager Schlüsselpositionen.

Der Qualitäts- und Risikomanager hat eine vom Programm und von den Amtsprojekten unabhängige Rolle. Er beurteilt das Vorgehen und die Ergebnisse des Programm-/Projektmanagements, der Programm-/Projektorganisation und der Zusammenarbeit im Programm / Projekt. Er führt die Risikoliste und erstattet dem Auftraggeber monatlich Bericht. Dabei beurteilt er zum Beispiel die Projektabwicklungsqualität: «Dieser (seit längerer Zeit grüne) Status lässt eine Prognose zu, wie robust und zielführend die in Projekten anstehenden Herausforderungen gelöst werden können»¹⁷. Per Ende April 2021 waren noch 16 Risiken

¹⁶ Zum Beispiel: Rückschläge in der Test- und Rolloutphase, exogene Einflüsse im Roll-out International (z. B. Reisebeschränkungen), Lieferschwierigkeiten für Komponenten, finale Detailplanung der Kantone.

¹⁷ Auszug aus den Qualitäts- und Risikoberichten von Januar bis April 2021.

von insgesamt über 50 aktiv. Der Qualitäts- und Risikomanager hat im ersten Quartal 2021 insbesondere folgende Themen bearbeitet:

- Übergabe der Verantwortung für die Rollen Programm-Testmanagement und Gesamt-releasekoordination an eine neue Spezialistin;
- Zusammenarbeit mit den neuen Lieferanten;
- Aufrechterhaltung und weitere Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Projekten und zwischen Programm und Projekten. Ein besonderes Augenmerk galt dem in der Vergangenheit zum Teil unterschiedlichen Verständnis zu Inhalt, Verantwortung und Qualität;
- Mangelnder Arbeitsfortschritt aufgrund fachfremder, wechselnder, programmunerfahrener oder zu wenig Personalressourcen;
- Verankerung der Integrationsstrategie sowie Präzisierungen für die einheitliche Umsetzung des Testvorgehens;
- Corona-Pandemie, inklusive der weltweiten Chip- und teilweisen Materialknappheit.;
- Sofortmassnahmen im Projekt 2 um den Release für Tests gemäss Integrationsstrategie sicherzustellen;
- Optionen zur Unterstützung von Neugeborenen-Gesichtsbilderfassungen.

Der Risikoeigner ist vielfach der Programmleiter. Zu den erwähnten Risiken sind Massnahmen definiert, die aktiv im System bewirtschaftet werden. In Bezug auf die Materialverfügbarkeit infolge der Corona-Pandemie lag dem Projekt 1 nur eine Aussage der Lieferantin vor, dass die notwendigen HW-Komponenten beim Lieferanten in Schweden eingelagert seien. Weitergehende Massnahmen, um allfälligen Lieferengpässen zu begegnen, waren keine vorgesehen.

Der Programm-Testmanager koordiniert die Testaufgaben, erstellt die Richtlinien für das Testen und stellt deren Einhaltung sicher. Die Tests werden in den jeweiligen Fachbereichen im Rahmen der etablierten Prozesse durchgeführt und zentral in einem Application Lifecycle Management Tool verwaltet. Im Testing Kick-Off wurden die einzelnen Testpläne jedes Amtes besprochen und Abhängigkeiten diskutiert.

Grundlage für die Tests ist auch die Beschreibung der Schutzmassnahmen als Beilage zu den Informationssicherheits- und Datenschutzkonzepten der Fachanwendungen. Zum Prüfungszeitpunkt liegt eine Version dieser Beilage vom Mai 2017 vor, mit zahlreichen Bemerkungen zu offenen Punkten.

Beurteilung

Die Integrationsstrategie wird in der aktuellen Phase der Projekte zu einem Schlüsselement. Entsprechend geniesst sie richtigerweise eine hohe Aufmerksamkeit in den Projekten und das Risiko, dass sie nicht umgesetzt würde, wird auch in der Statusübersicht über die DTI-Schlüsselprojekte geführt¹⁸.

Die EFK erachtet die Integrationsstrategie sowie die verwendeten Werkzeuge zum Risiko- und Qualitätsmanagement als zweckmässig. Die überwachten Risiken sind sehr relevant und müssen weiterhin beachtet werden.

¹⁸ DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung – Statusübersicht per 31. Dezember 2020.

Lieferengpässe aufgrund der Corona-Pandemie könnten einen wesentlichen Einfluss auf die Verfügbarkeit der Biometriedatenerfassungsgeräte haben, welche durch die getroffenen Massnahmen nicht ausreichend adressiert werden. Das ISC-EJPD sollte Massnahmen ergreifen, um die Lieferkette so abzusichern, dass es nicht zu Engpässen während des Rollout kommen kann. Dazu wäre es nötig, das Risiko in der Lieferkette konkret einzuschätzen und zu beurteilen, ob die Massnahmen des Lieferanten ausreichen. Unter Umständen kann es sogar ratsam sein, die Massnahmen des Lieferanten konkret zu inspizieren (z. B. Lagerhaltung in Augenschein nehmen). Zumindest sollte der Lieferant selber ausreichend belegen, welche Massnahmen getroffen wurden und wie er sicherstellt, dass diese auch eingehalten werden.

Das ISDS-Konzept schafft die Voraussetzungen dafür, dass die Informationssicherheit und der Datenschutz gewährleistet werden können. Die in der Beilage (Beschreibung der Schutzmassnahmen) aufgeführten offenen Punkte müssen abgearbeitet und das Konzept durch die zuständige Controlling- und Vorgabestelle zeitnah genehmigt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Informatik Service Center des EJPD, die Lieferkette durch zuverlässige Lieferantengarantien abzusichern und damit Lieferengpässe während des Rollout zu verhindern.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des ISC-EJPD

Das ISC-EJPD nimmt die Empfehlung zur Kenntnis und prüft, inwiefern sie für bestehende Verträge umgesetzt werden kann und wird sie für zukünftige, gleichartige Verträge (unter Einbezug der zentralen Beschaffungsstelle BBL) umzusetzen versuchen. Das ISC-EJPD gibt aber auch zu bedenken, dass umfangreiche Liefergarantien im Voraus schwer und wohl nur mit erheblichen Kostenfolgen durchzusetzen sind und bei Extremereignissen wie beispielsweise einer weltweiten Pandemie, mit Auswirkungen auf globale Lieferketten, nur begrenzt wirksam sein dürften. Wesentlich scheint bei alledem, dass der Fokus unverändert auf die Einhaltung der vertraglichen Pflichten gelegt wird und bei deren Verletzung die vertraglich vorgesehenen Mittel durchgesetzt werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat für Migration, die offenen Punkte in der Beilage des ISDS-Konzepts zur Beschreibung der Schutzmassnahmen zeitnah zu klären und das Dokument als Grundlage für die Tests zu genehmigen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Die Empfehlung ist umgesetzt. Dank nun entsprechend dem Programmfortschritt vorliegenden Grundlagen konnten zwischenzeitlich die von der EFK festgestellten noch offenen Punkte plangemäss per 22.10.2021 geschlossen werden.

2.5 Die Mehrkosten durch die Verspätung schätzt das Programm auf über 16 Millionen Franken

Im Rahmen der Neuplanung hat das Programm auch die Auswirkungen auf die Plankosten aufgearbeitet. Die Mehrkosten werden in den Bundesratsanträgen für die Freigabe der zweiten Etappe des Verpflichtungskredites (VK) ausgewiesen.

Das Programm geht davon aus, dass eine Kostenüberschreitung von 16,4 Millionen Franken gegenüber der Schätzung in der Botschaft 16.063 anfallen wird. Es bestätigt jedoch, dass die 33 Millionen Franken des VK ausreichen werden. Die VK-relevanten finanzwirksamen Ausgaben werden mit der Neuplanung auf knapp 32 Millionen Franken geschätzt. Die Mehrkosten aufgrund der Programmanpassungen werden von den beteiligten Ämtern des Bundes getragen. Mit der Neuplanung sind finanzielle Reserven für Unsicherheiten bezüglich Lieferhindernissen, Rohstoffknappheit, erschwerter Testmöglichkeiten und Rolloutverzögerungen mitberücksichtigt.

Der Botschaft 16.063 zufolge belaufen sich die Betriebskosten auf rund 12 Millionen Franken pro Jahr. Mit den neuen Biometriedatenerfassungsgeräten fallen diese gemäss Botschaft nicht höher aus, obwohl mit den neuen Systemen mehr Funktionen zur Verfügung stehen. Für die Aufrechterhaltung des aktuellen Systems fällt jährlich ein Sockelbetrag von 2,5 Millionen Franken an. Diesen Betrag schuldet der Bund dem Lieferanten, bis der letzte Standort die neuen Systeme verwendet. Anreize für eine schnelle Einführung der neuen Biometriedatenerfassungsgeräte finden sich vor allem im zunehmenden Alter der bestehenden Systeme. Aufgrund der föderalen Strukturen hat das Programm keine Weisungsbefugnis und wenig Einfluss auf einen raschen Systemwechsel durch alle Nutzer.

Beurteilung

Die EFK hat die Kostenüberschreitungen plausibilisiert und kann die Mehrkosten von 16,4 Millionen Franken nachvollziehen. Auch die Schätzungen der Programmleitung zu den finanziellen Folgen aus dem Abbruch der Zusammenarbeit mit dem früheren Lieferanten konnten der EFK verständlich erklärt werden.

Die Programm- und Projektleitung konnten die Mehrkosten minimieren, indem sie innert Jahresfrist Klarheit über die Auswirkungen des Lieferantenwechsels schafften und in der Folge konsequent die Erbringung der vertraglichen Leistungen einforderten.

Die EFK schätzt die transparente Darstellung der Kostenüberschreitung von 35 % gegenüber der ursprünglichen Planung gemäss Botschaft 16.063. Die Kostenentwicklung ist aufgrund der in der Testphase noch möglichen Risiken weiterhin eng zu überwachen. Sollten die anstehenden Systemtests nicht erfolgreich verlaufen, so ist mit weiteren Verspätungen und Kostenfolgen zu rechnen.

Um die Betriebskosten möglichst tief zu halten, sollte analysiert werden, ob bzw. wie die Nutzer mit Anreizen (bspw. finanzieller Art) zu einer raschen Systemablösung bewegt werden können. Es sollte vermieden werden, jährlich 2,5 Millionen Franken für nur wenige Standorte zu zahlen, die noch nicht auf die neue Umgebung umgestellt sind.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat für Migration, im Rahmen des Programms die Möglichkeiten zur Verstärkung der Anreize zum Systemwechsel bei den Nutzern zu analysieren und gegebenenfalls umzusetzen. Die Nutzer sollen schnellstmöglich auf die neuen

Biometriedatenerfassungsgeräte wechseln, damit die bestehenden Systeme bis spätestens Ende 2023 ausser Betrieb genommen werden können.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Die Empfehlung ist nachvollziehbar, in den föderalen Strukturen jedoch schwierig umzusetzen. Die bestehenden Anlagen haben das Ende ihres Lebenszyklus erreicht. Dies ist bereits ein sehr starker Anreiz und die Ablösung wird im Interesse aller Betreiber so rasch wie möglich vorgenommen.

3 Die Berichterstattungen an Bundesrat und Parlament per 30. Juni und 31. Dezember 2020 entsprechen der Programmsituation

Das damalige Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte mit dem Halbjahresbericht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2020 über den Stand des Programmes ESYSP informiert. Darin weist das Programm ESYSP den Status «grün» aus. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass eine Verlängerung bis Ende 2023 und zusätzliche Mittel von 16 Millionen Franken notwendig sind.

Per 1. Januar 2021 hat die Bundeskanzlei (BK) die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament vom ISB übernommen. Im Halbjahresbericht per 31. Dezember 2020 bestätigt das Programm ESYSP den weiterhin guten Verlauf nach der Neuplanung¹⁹. Zwischen internem Programmreporting und dem vermittelten Bild gegenüber Bundesrat und Parlament bestehen keine Differenzen (Ampelfarben, Risiken, Beschreibungen der Programmsituation).

Diese letzten zwei Statusinformationen an Bundesrat und Parlament basieren auf der gesamthaften Plananpassung. Mit der Neuplanung aktualisierten die Projekte sowohl den Zeithorizont, wie auch die notwendigen Finanzmittel.

Aufgrund der Neuplanung hat das Programm für den Halbjahresbericht per 30. Juni 2020 auf eine Leistungswertanalyse verzichtet. Sie hat diese nach Rücksprache mit den zuständigen Stellen der BK per 31. Dezember 2020 auf der Grundlage der neuen Planung aktualisiert. Die EFK hat von einer detaillierten Prüfung der inhaltlichen Korrektheit abgesehen.

Beurteilung

Die EFK hat keine Hinweise gefunden, dass die Berichterstattung des Programms ESYSP an Bundesrat und Parlament nicht korrekt wäre. Der ausgewiesene Status deckt sich mit der Situation im Programm per 30. Juni 2020 und per 31. Dezember 2020.

¹⁹ «DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung. Statusübersicht per 31. Dezember 2020» vom 26. Februar 2021

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz (FKG), SR 614.0

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018

Botschaften

16.063 – Botschaft zur «Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung (ESYSP)» vom 7. September 2016, BBl 2016 7299

Bundesbeschluss zur «Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung (ESYSP)» vom 14. Juni 2017, BBl 2017 4425

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BK	Bundeskanzlei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
eneXs	Grenzkontrollsystem
ESYSP	Erneuerung der Systemplattform Biometriedatenerfassung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FKG	Finanzkontrollgesetz
fw-Ausgaben	Finanzwirksame Ausgaben
IKT	Informatik- und Telekommunikation
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISA	Informationssystem Ausweisschriften
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
ISR	Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländern
ORBIS	Nationales Visumsystem
SEM	Staatssekretariat für Migration
VK	Verpflichtungskredit
WTO	World Trade Organisation
ZEMIS	Zentrales Migrationssystem

Anhang 3: Glossar

HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode
	HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Abbildungen

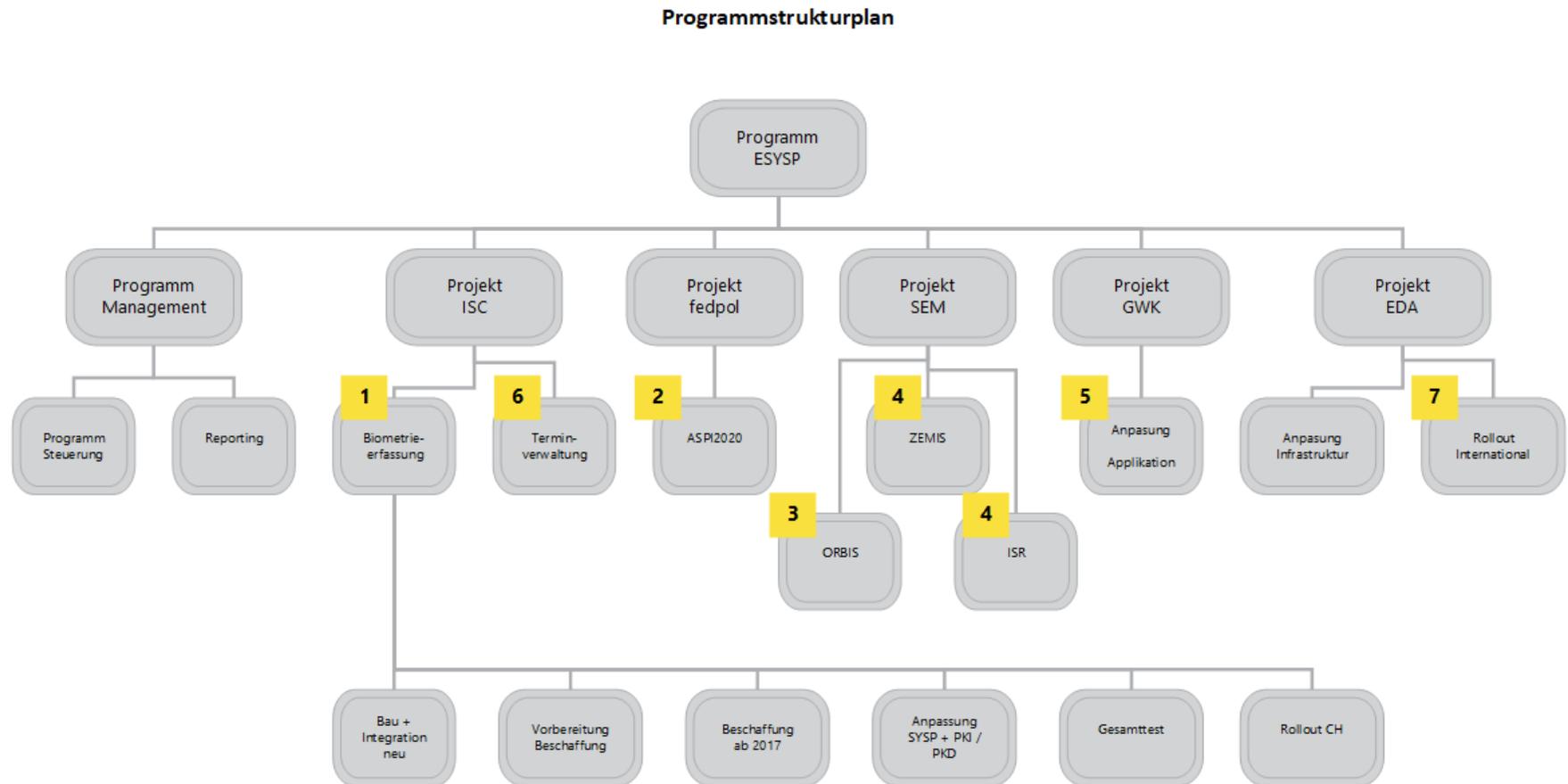


Abbildung 2: Programmstrukturplan mit Verweis auf die Projektnummern (Quelle: Programmauftrag vom 16. Januar 2017, Darstellung: EFK)

Los1	MSn01	MSn02	MSn03	MSn04	MSn05	MSn06	MSn07	MSn08	MSn09	MSn10	MSn11	MSn12	MSn13	MSn14	MSn21	MSn15	MSn22	MSn16	MSn23	MSn17	MSn24	MSn18	MSn25	MSn19	MSn26	MSn20	MSn27	MSn28
Programm	✓	✓	✓	✓																								
ISC	✓	✓	✓	✓																								
SEM			✓																									
fedpol			✓																									
EDA			✓																									
Los2	MSn01	MSn02	MSn03	MSn04	MSn05	MSn06	MSn07	MSn08	MSn09	MSn10	MSn11	MSn12	MSn13	MSn14	MSn21	MSn15	MSn22	MSn16	MSn23	MSn17	MSn24	MSn18	MSn25	MSn19	MSn26	MSn20	MSn27	MSn28
Programm	✓	✓	✓	✓																								
ISC	✓	✓	✓	✓																								
SEM			✓																									
EDA			✓																									
Los3	MSn01	MSn02	MSn03	MSn04	MSn05	MSn06	MSn07	MSn08	MSn09	MSn10	MSn11	MSn12	MSn13	MSn14	MSn21	MSn15	MSn22	MSn16	MSn23	MSn17	MSn24	MSn18	MSn25	MSn19	MSn26	MSn20	MSn27	MSn28
Programm	✓	✓	✓	✓				✓																				
ISC	✓	✓	✓	✓																								
SEM			✓												ORBIS													
EDA			✓																									
Los4	MSn01	MSn02	MSn03	MSn04	MSn05	MSn06	MSn07	MSn08	MSn09	MSn10	MSn11	MSn12	MSn13	MSn14	MSn21	MSn15	MSn22	MSn16	MSn23	MSn17	MSn24	MSn18	MSn25	MSn19	MSn26	MSn20	MSn27	MSn28
Programm	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ISC	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
fedpol			✓							✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EDA			✓							✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kom Srv	MSn01	MSn02	MSn03	MSn04	MSn05	MSn06	MSn07	MSn08	MSn09	MSn10	MSn11	MSn12	MSn13	MSn14	MSn15	MSn16	MSn17	MSn18	MSn19	MSn20	MSn21	MSn22	MSn23	MSn24	MSn25	MSn26	MSn27	MSn28
Programm		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ISC		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Abbildung 3: Meilensteintracking Stand 1. Juni 2021 (Quelle: SEM)

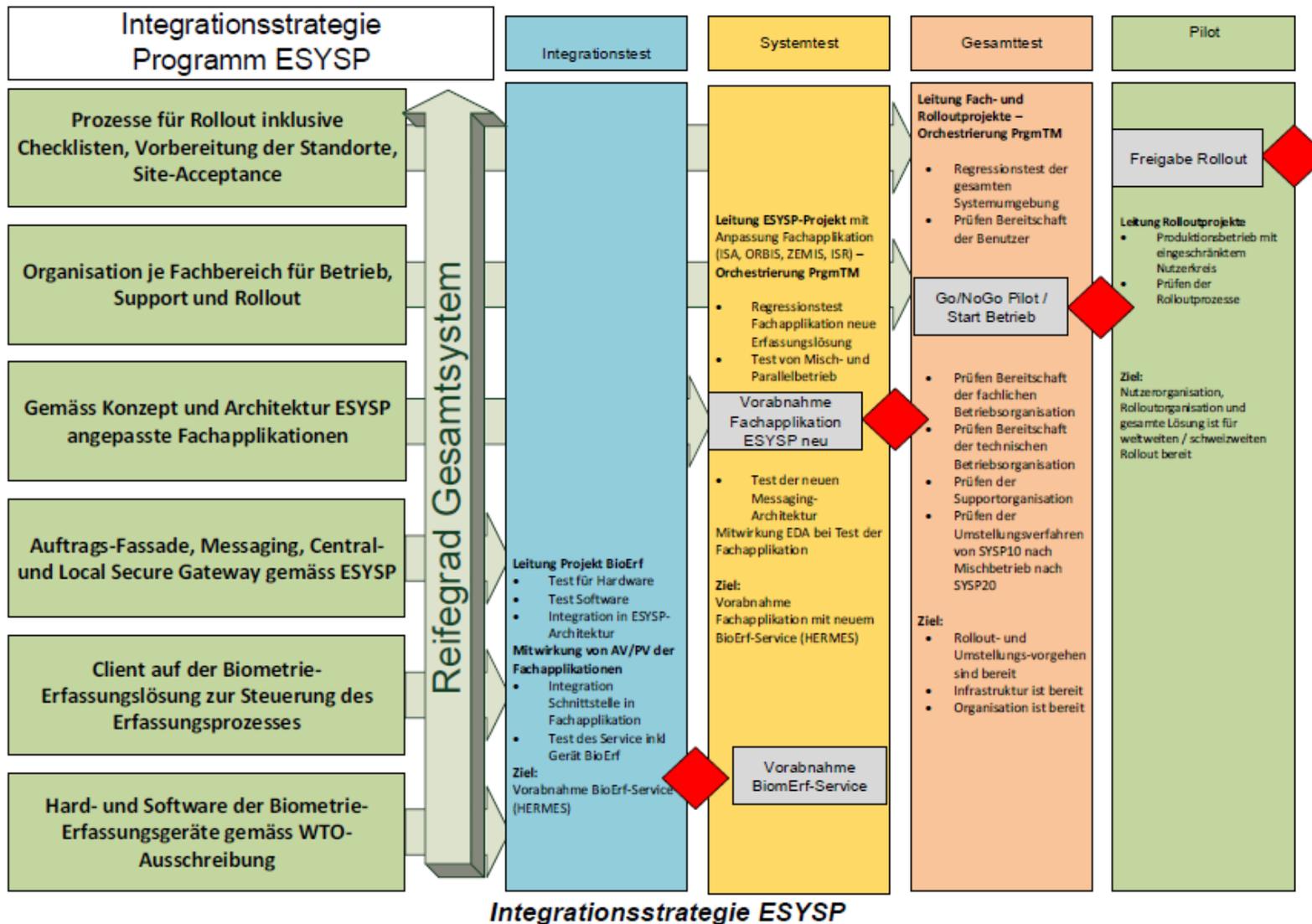


Abbildung 4: Integrationsstrategie, Version 1.2 vom 10.03.2021 (Quelle: SEM)