

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



# Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts 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	1.18490.420.00382
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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)

# Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref .....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	13
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Programmverlauf und aktueller Stand .....</b>	<b>15</b>
2.1 Um was geht es beim Programm Erneuerung Systemplattform Biometrie? .....	15
2.2 Die WTO-Beschaffung kann Einfluss auf die Programm-Meilensteine haben .....	15
2.3 Eine zukunftsgerichtete Architektur.....	16
2.4 Die Empfehlung aus der Erstprüfung wurde umgesetzt .....	17
<b>3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament.....</b>	<b>18</b>
3.1 Der Halbjahresbericht per 31. Dezember 2017 ist korrekt .....	18
3.2 Die Leistungswertanalyse wird vorbildlich eingesetzt.....	18
<b>4 Die WTO-Beschaffung .....</b>	<b>20</b>
4.1 Die Beschaffung der Erfassungsgeräte gefährdet die Erreichung der Programmziele	20
4.2 Die Beschaffung wurde unter Zeitdruck korrekt durchgeführt.....	20
4.3 Die Anforderungsaufnahme erfolgte sachgemäss .....	22
<b>5 Projektführung und -steuerung.....</b>	<b>23</b>
5.1 Die Programmsteuerung und -führung sind sichergestellt .....	23
5.2 Migration und Testing sind geplant.....	23
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....</b>	<b>25</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen.....</b>	<b>26</b>
<b>Anhang 3: Glossar.....</b>	<b>27</b>

# Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Erneuerung der Systemplattform Biometrie

## Staatssekretariat für Migration

### Das Wesentliche in Kürze

---

Im dritten Quartal 2018 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zum zweiten Mal das Programm «Erneuerung der Systemplattform Biometrie» (ESYSP)<sup>1</sup>. Mit diesem IKT-Schlüsselprojekt will das Staatssekretariat für Migration (SEM) die zentralen Plattformkomponenten für die Biometrie-Erfassung erneuern wie auch neue Erfassungsgeräte beschaffen. Gleichzeitig werden die Fachapplikationen angepasst und weiterentwickelt, welche die Daten beispielsweise zur Erstellung eines Passes weiterverwenden. Sämtliche Projekte des Programms sind in der Realisierungsphase. Insgesamt sind Kosten von 46,6 Millionen Franken angesetzt.

Per Ende August 2018 war das Programm ESYSP kostenmässig wie auch zeitlich im Plan. Durch eine Verzögerung bei der WTO-Beschaffung der Erfassungsgeräte sind aber Verschiebungen der Meilensteine im Gesamtprogramm und in der Folge Mehrkosten kaum mehr abwendbar. Im Fall einer Verzögerung muss das bestehende System nach seinem Lebensende weiter betrieben werden. Während für das Jahr 2020 die Betriebskosten für die Hardware mit ca. 4 Millionen Franken und diejenige für die Software mit 519 000 Franken veranschlagt sind, ist die Betriebsorganisation für das Folgejahr auf das Wohlwollen des Anbieters angewiesen.

#### **Eine neue Architektur mit Potenzial für die Zukunft**

Die zukünftige Lösung wird entsprechend der Bundesstrategie modular und serviceorientiert aufgebaut. Eine künftige Ablösung oder ein Ersatz wird deshalb voraussichtlich nicht mehr den Umfang des Programms ESYSP haben. Da einzelne Geräte bzw. Anwendungen einen eigenen Lebenszyklus haben können, muss ein Wechsel nicht mehr «en bloc» erfolgen.

Sofern die notwendigen organisatorischen und reglementarischen Voraussetzungen geschaffen werden können, wird auch eine Entflechtung über die föderalistischen Stufen hinweg möglich. Dadurch wird eine grössere Autonomie der Kantone bei der Beschaffung von Erfassungsgeräten ermöglicht, was einen positiven Einfluss auf die Innovation hat.

#### **Die Leistungswertanalyse wird vorbildlich eingesetzt, hat aber kumuliert zu wenig Aussagekraft in der Berichterstattung**

Die Berichterstattung über das Programm ESYSP per 31. Dezember 2017 an den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) entsprach dem Programmreporting.

Die Leistungswertanalyse (LWA) wird im Programm ESYSP korrekt umgesetzt. In ihrer Ausgestaltung und Anwendung kann sie vollumfänglich den gewünschten Nutzen für die Programm- und Projektsteuerung entfalten.

---

<sup>1</sup> Der Bericht der Initialprüfung aus dem Jahr 2017 («IKT-Schlüsselprojekt Erneuerung der Systemplattform Biometrie», PA 17535) ist auf der Webseite der EFK abrufbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

Systembedingt ist die in der halbjährlichen Berichterstattung an Bundesrat und FinDel geforderte kumulierte LWA auf Programmstufe jedoch zu wenig aussagekräftig und könnte zu falschen Schlüssen führen. Deshalb empfiehlt die EFK dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes, die Vorgaben zur Berichterstattung so anzupassen, dass die Leistungswerte pro Projekt ausgewiesen werden.

### **Trotz korrekter Durchführung ist die Beschaffung für das Programm erfolgskritisch**

Die Anforderungen an die zu beschaffenden Geräte wurden fachgerecht erhoben und definiert. Sie wurden breit abgestützt sowie zweckmässig geprüft und gewichtet. Auch hinsichtlich der formalen Gestaltung und Abwicklung der Ausschreibung sind die Grundsätze der öffentlichen Beschaffung befolgt worden.

Der an die Präsentation eingeladenene Anbieter konnte zwingende Vorgaben nicht erfüllen, die er vorgängig bestätigt hat. Daher stand zum Prüfungszeitpunkt ein allfälliger Ausschluss des Anbieters bevor. Da es sich um ein zentrales Los handelt, gefährdet dies den Programm-erfolg. Um derartige Überraschungen besser abfedern zu können, sollte bei komplexen IKT-Beschaffungen mit hohen Kosten jeweils mehr als nur ein Anbieter zur Präsentation eingeladen werden.

Die Programmsteuerung und -führung wie auch das Qualitäts- und Risikomanagement funktionieren. Ebenso ist das Erwartungsmanagement angemessen. Nach einer längeren Findungsphase sind die Ziele und der Umfang des Programms nun breit abgestützt. Die Migrationsrisiken werden durch den Parallelbetrieb während des gestaffelten Rollouts reduziert.

# Audit du projet informatique clé Renouvellement de la plateforme biométrique

## Secrétariat d'État aux migrations

### L'essentiel en bref

---

Au troisième trimestre 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la deuxième fois le programme «Renouvellement de la plateforme biométrique» (ESYSP)<sup>1</sup>. Avec ce projet informatique clé, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) vise à renouveler les principaux composants de la plateforme de saisie biométrique et à acquérir de nouveaux appareils de saisie. Simultanément, il prévoit d'adapter les applications spécialisées qui utilisent par exemple les données pour établir un passeport, et d'en poursuivre le développement. Tous les projets de ce programme sont en phase de réalisation, pour des coûts totaux estimés à 46,6 millions de francs.

La planification du programme ESYSP était prête à la fin août 2018, tant du point de vue des coûts que des délais. Il sera toutefois difficile d'éviter le report de certaines échéances du programme général et les coûts supplémentaires qui en résultent, en raison d'un retard dans l'appel d'offres OMC pour les appareils de saisie. En cas de retard, le système existant devra continuer à être exploité au-delà de sa durée de vie. Tandis que les coûts d'exploitation sont budgétisés pour l'année 2020 à quelque 4 millions de francs pour le matériel et à 519 000 francs pour le logiciel, l'organisation de l'exploitation pour l'année suivante dépend du bon vouloir du fournisseur.

#### **Une nouvelle architecture avec un potentiel pour l'avenir**

Selon la stratégie fédérale, la nouvelle solution aura une structure modulaire et une architecture orientée service. Il est donc peu probable qu'un remplacement futur ait la même ampleur que celle du programme ESYSP. Vu que chaque appareil et application peut avoir son propre cycle de vie, il n'est plus nécessaire de procéder à un changement en bloc.

Pour autant que les conditions organisationnelles et réglementaires soient réunies, une dissociation aux différents échelons fédéraux sera aussi possible, ce qui permettra une plus grande autonomie des cantons en matière d'acquisition d'appareils de saisie et aura un effet positif sur l'innovation.

#### **L'analyse de la valeur acquise est réalisée de manière exemplaire, mais n'a pas de réelle valeur indicative dans le reporting**

Etabli le 31 décembre 2017 pour le Conseil fédéral et la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin), le reporting sur le programme ESYSP est conforme aux prescriptions.

L'analyse de la valeur acquise est mise en œuvre correctement dans le programme ESYSP. Sa structure et son application lui permettent de développer pleinement les avantages souhaités pour le pilotage du programme et du projet.

---

<sup>1</sup> Le rapport de l'audit initial réalisé en 2017 (« Projet informatique clé Renouvellement de la plateforme biométrique », PA 17535) est disponible sur le site Internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

Cependant, pour des raisons inhérentes au système, l'analyse de la valeur acquise réalisée à l'échelle du programme et présentée dans le rapport semestriel remis au Conseil fédéral et à la DéFin n'est pas suffisamment indicative et pourrait conduire à des conclusions erronées. Le CDF recommande par conséquent à l'Unité de pilotage informatique de la Confédération d'adapter les directives concernant le reporting de sorte que la valeur acquise soit définie pour chaque projet.

### **Malgré une mise en œuvre correcte, la procédure d'acquisition joue un rôle déterminant dans le succès du programme**

Les exigences que doivent remplir les appareils à acquérir ont été déterminées et définies dans les règles de l'art. Elles ont été établies sur des bases solides et ont fait l'objet de contrôles et d'évaluations ciblés. Du point de vue de l'organisation formelle et de la réalisation de l'appel d'offres, les principes du droit des marchés publics ont été respectés.

Le fournisseur invité à la présentation n'a pas été en mesure de remplir des prescriptions contraignantes auxquelles il avait au préalable souscrit et, par conséquent, risquait d'être exclu de la procédure au moment de l'audit. Compte tenu de l'importance du lot, cette situation met en danger le succès du programme. Pour parer aux mauvaises surprises de ce genre, il faudrait toujours inviter plus d'un fournisseur à la présentation lors d'achats informatiques complexes à des coûts élevés.

Le pilotage et la gestion du programme, ainsi que la gestion de la qualité et des risques fonctionnent bien. La gestion des attentes est elle aussi appropriée. Après une longue phase de réflexion, les objectifs et l'étendue du programme bénéficient désormais d'un large soutien. L'exploitation parallèle durant la phase de déploiement échelonné permettra de réduire les risques liés à la migration.

**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

---

Nel terzo trimestre del 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica per la seconda volta il programma «Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici» (ESYSP)<sup>1</sup>. Con questo progetto chiave TIC, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) intende aggiornare le componenti della piattaforma di sistema per il rilevamento di dati biometrici e acquistare nuovi apparecchi di rilevamento. Al contempo le applicazioni specialistiche necessarie ad esempio alla produzione dei passaporti saranno adeguate e sviluppate ulteriormente. Tutti i progetti del programma sono in fase di realizzazione e i costi totali sono fissati a 46,6 milioni di franchi.

A fine agosto 2018 i lavori del programma ESYSP procedevano secondo i tempi e i costi previsti. Un ritardo nell'acquisto degli apparecchi di rilevamento secondo gli standard OMC ha però posticipato varie tappe dell'intero programma provocando conseguenti maggiori costi. Ciò significa che il sistema esistente dovrà restare operativo oltre il ciclo di vita previsto inizialmente. Mentre per il 2020 sono previsti costi d'esercizio per hardware di circa 4 milioni e per software di 519 000 franchi, l'organizzazione d'esercizio per l'anno successivo dipenderà dalle decisioni dell'offerente.

### Una nuova architettura con un potenziale per il futuro

La futura soluzione sarà strutturata in modo modulare e orientata ai servizi conformemente alla strategia della Confederazione. Pertanto, una sostituzione successiva non dovrà verosimilmente più essere della stessa portata del programma ESYSP. Infatti, dato che singoli apparecchi e applicazioni avranno un ciclo di vita indipendente, non dovranno essere sostituiti in blocco.

La creazione dei presupposti a livello di organizzazione e di regolamentazione renderà possibile una dissociazione ai diversi livelli federali. Di conseguenza, i Cantoni avranno maggiore autonomia nell'acquisto di apparecchi di rilevamento, ciò che si ripercuoterà positivamente sull'innovazione.

### L'analisi del valore della prestazione è stata effettuata in modo esemplare, ma complessivamente non è indicativa per il rapporto

Il rapporto sul programma ESYSP presentato al Consiglio federale e alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) il 31 dicembre 2017 è in linea con il reporting del programma.

---

<sup>1</sup> Il rapporto relativo alla prima verifica del progetto chiave TIC Rinnovo della piattaforma di sistema per il rilevamento dei dati biometrici, svolta nel 2017, (numero della verifica 17535) è disponibile sul sito del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).



L'analisi del valore della prestazione è stata effettuata correttamente, sia dal punto di vista dell'impostazione che dell'applicazione, ed è quindi stata utile per la gestione del programma e del progetto.

Tuttavia, per motivi connaturati al sistema, l'analisi del valore della prestazione cumulativa a livello di programma contenuta nel rapporto all'attenzione del Consiglio federale e della DelFin non è sufficientemente indicativa e potrebbe dunque portare a conclusioni errate. Il CDF raccomanda pertanto all'Organo direzione informatica della Confederazione di adeguare le prescrizioni relative alla stesura del rapporto in modo da esporre il valore della prestazione per ogni progetto.

### **Nonostante il corretto svolgimento, l'acquisto legato al programma risulta difficilmente realizzabile**

I requisiti per l'acquisto degli apparecchi sono stati elaborati e definiti correttamente su basi solide, dopo un esame attento. Anche in merito alla presentazione e allo svolgimento formali del bando, i principi degli acquisti pubblici sono stati rispettati.

L'offerente invitato alla presentazione del progetto non ha soddisfatto i requisiti obbligatori da lui confermati previamente e ha quindi rischiato di essere escluso. Trattandosi di un lotto fondamentale, il successo del programma è a rischio. Per evitare simili sorprese, in caso di acquisti TIC complessi e onerosi sarebbe opportuno invitare più offerenti alla presentazione.

La direzione e la gestione del programma così come la gestione della qualità e dei rischi funzionano. Anche la gestione delle aspettative è appropriata. Dopo un lungo periodo di riflessione, gli obiettivi e l'entità del programma sono ora ampiamente accettati. L'esercizio in parallelo durante il rollout graduale permetterà di ridurre i rischi legati alla migrazione.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the key ICT project renewal of the biometrics system platform

## State Secretariat for Migration

### Key facts

---

In the third quarter of 2018, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the programme for the renewal of the biometrics system platform (ESYSP) for the second time.<sup>1</sup> The State Secretariat for Migration (SEM) intends to renew the central platform components for biometric data entry and also procure new data entry devices with this key ICT project. At the same time, the specialist applications that use the data to create a passport, for example, will be adapted and further developed. All the projects in the programme are in the implementation phase. The total costs are estimated at CHF 46.6 million.

At the end of August 2018, the ESYSP programme was on course in terms of both costs and timing. However, due to a delay in the WTO procurement of the data entry devices, postponements of the milestones in the overall programme and subsequent additional costs can hardly be avoided anymore. In the event of a delay, the existing system will have to continue to be operated after the end of its lifespan. While the 2020 operating costs for hardware are budgeted at around CHF 4 million and those for software at CHF 519,000, the operating organisation for the following year depends on the provider's goodwill.

#### **A new architecture with potential for the future**

The future solution will be modular and service-oriented, in line with the federal strategy. Any future substitution or replacement is thus unlikely to be as extensive as the ESYSP programme. Since individual devices or applications can have their own life cycle, a change no longer has to take place all at once.

Provided the necessary organisational and regulatory prerequisites can be created, disentanglement beyond the federal levels will also be possible. This will allow the cantons greater autonomy in the procurement of data entry devices, which will have a positive impact on innovation.

#### **Earned value analysis is used in an exemplary manner, but cumulatively does not have enough informative value in reporting**

Reporting on the ESYSP programme as at 31 December 2017 for the Federal Council and the Finance Delegation (FinDel) corresponded to the programme reporting.

Earned value analysis (EVA) is correctly implemented in the ESYSP programme. Through its design and application, it can fully deliver the desired benefits for programme and project steering.

---

<sup>1</sup> The initial audit report from 2017 ("Key ICT project renewal of the biometrics system platform", audit mandate 17535) is available on the SFAO's website ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).

However, the cumulative EVA at programme level required in the semi-annual reporting to the Federal Council and FinDel is not meaningful enough for system-related reasons and could lead to wrong conclusions. Consequently, the SFAO recommends that the Federal IT Steering Unit adjust the reporting specifications in order for the earned value data per project to be shown.

#### **Despite correct execution, procurement is critical for the success of the programme**

The requirements for the devices to be procured were properly established and defined. They were broadly based, as well as appropriately reviewed and weighted. The principles of public procurement were observed also with regard to the formal design and processing of the tender.

The tenderer invited to the presentation was unable to meet previously confirmed mandatory requirements. Consequently, the tenderer was facing possible exclusion at the time of the audit. The fact that this was a key lot is jeopardising the success of the programme. More than one tenderer should be invited to present in the case of complex ICT procurements with high costs in order to be able to better absorb the impact of such surprises.

The steering and management of the programme, as well as quality and risk management function well. Expectation management is likewise appropriate. Following a prolonged identification phase, the objectives and scope of the programme are now broadly based. The migration risks will be reduced by the parallel operation during the phased rollout.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das Programm dankt der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit während der Prüfung des Programms und nimmt zur Kenntnis, dass das Programm aus Sicht der EFK gut gesteuert und geführt ist sowie die Leistungswertanalyse korrekt anwendet. Die von der EFK anerkannte Umsetzung einer modernen Architektur legt zudem das Fundament für zukünftige wirtschaftliche und technologische Vorteile im Betrieb, in der Weiterentwicklung und im Test. Sie ermöglicht zudem künftig die Ablösung einzelner Komponenten im Rahmen der Lebenszyklen der eingesetzten Produkte und reduziert so diesbezügliche Risiken und Aufwände.

Die Erarbeitung der WTO Unterlagen gestaltete sich aus verschiedensten Gründen sehr aufwändig. Dennoch konnte der Terminplan für die Ausschreibung eingehalten werden. Verzögerungen ergaben sich während dem Evaluationsverfahren und diesbezüglichen komplexen juristischen Fragestellungen. Die Beurteilung der Auswirkungen der resultierenden Verzögerungen ist Bestandteil der auf den rechtsgültigen Zuschlag folgenden Überprüfung der Gesamtplanung.

# 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 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 Projekt im dritten Quartal 2018 zum zweiten Mal<sup>2</sup>.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war, den Programmstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen. Folgende Fragen standen im Vordergrund:

- Läuft das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?
- Sind die Anforderungen an die zu beschaffende Erfassungskomponente angemessen erhoben und gewichtet worden?
- Ist auf Programmebene eine proaktive Steuerung und ein wirksames Erwartungsmanagement gewährleistet?
- Wurde die Empfehlung 17535.001 zielführend umgesetzt?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleiter), Daniel Hasler und Peter Bürki mit externer Unterstützung im August und September 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Andreas Meyer. Die Ergebnisbesprechung hat am 11. Oktober 2018 stattgefunden. Der Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

---

<sup>2</sup> «IKT-Schlüsselprojekt Erneuerung der Systemplattform Biometrie» (PA 17535), abrufbar auf der Webseite der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19. Dezember 2018 statt. Teilgenommen haben: Der Auftraggeber (Vizedirektor SEM) und der Programmleiter, ein Mitglied der Geschäftsleitung des ISC-EJPD, der stellvertretende Chef des Grenzwachcorps, der stellvertretende Chef für konsularische Strategien des EDA, der Chef der Abteilung Ausweise und Zentralstellen sowie der Chef der Abteilung Finanzen Beschaffung Controlling des fedpol, der Abteilungsleiter Produktion und die Fachreferentin Beschaffungskonferenz des Bundes vom BBL sowie der Leiter der IKT-Planung und -Steuerung des ISB. Die EFK war vertreten durch den zuständigen Mandatsleiter und den Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Programmverlauf und aktueller Stand

### 2.1 Um was geht es beim Programm Erneuerung Systemplattform Biometrie?

In den Jahren 2004 und 2005 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) damit, biometrische Pässe einzuführen. Das seit 2010 im Einsatz stehende System stellt die Erfassung von biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und Gesichtsbildern sicher. Diese Informationen werden beispielsweise zur Ausstellung des Schweizer Passes, der Schweizer Identitätskarte, der Schengen- und Schweizer Visa, des neuen Ausländerausweises und der Schweizer Reisedokumente für ausländische Personen benötigt. Mehr als 650 Erfassungsstationen sind beim Bund und den ausländischen Vertretungen sowie den Kantonen im Einsatz.

Die Systemplattform wird Ende 2019 das Lebensende erreicht haben. Die Wartung ist bis Ende 2020 vertraglich sichergestellt. Die Entwicklung und Einführung der Nachfolgelösung dauert fünf Jahre (2016 bis Anfang 2021), die Gesamtkosten sind mit 46,6 Millionen Franken (Bund, ohne Kantone) veranschlagt.

Das Vorhaben wird als Programm geführt. Es besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen:

- der zentralen Programmsteuerung und Erstellung / Implementierung zentraler Plattformkomponenten (Biometrie-Erfassung inkl. WTO-Beschaffung) sowie
- der Anpassung und Weiterentwicklung der Fachapplikationen in den Fachämtern.

Die Finanzierung der Projektierungsarbeiten auf Stufe Bund von 2016/17 (9,8 Millionen Franken) sowie die Eigenleistungen 2016–2020 (3,8 Millionen) werden durch die beteiligten Ämter getragen. Für die Jahre 2018–2021 ist die Finanzierung mittels Verpflichtungskredit in Höhe von 33 Millionen Franken gesichert. Die entsprechende Sonderbotschaft wurde im ersten Semester 2017 durch National- und Ständerat gutgeheissen.

Per Ende August 2018 wurden insgesamt 13,7 Millionen Franken von den bis Projektende veranschlagten 46,6 Millionen Franken beansprucht. Damit liegen die IST-Kosten unterhalb der bis Ende August 2018 geplanten 19,5 Millionen Franken.

Alle Projekte waren zum Prüfungszeitpunkt in der Realisierungsphase.

### 2.2 Die WTO-Beschaffung kann Einfluss auf die Programm-Meilensteine haben

Der hier dargestellte Projektstand basiert auf den Programm- und Projektstatusberichten vom 30. September 2018.

Das Programm und seine Projekte waren zu diesem Zeitpunkt noch im Terminplan. Durch eine Verzögerung bei der WTO-Beschaffung der Erfassungsgeräte sind aber Verschiebungen der Meilensteine im Gesamtprogramm und in der Folge Mehrkosten kaum mehr abwendbar. Der genaue Einfluss kann jedoch erst beim Vorliegen der Ergebnisse aus dem WTO-Verfahren abgeschätzt werden (detailliertere Informationen zur WTO-Beschaffung finden sich im Kapitel 4).

Im Falle einer Verzögerung muss das alte System weiter betrieben werden, wenn auch mit verminderter Wartung. Während für das Jahr 2020 die Betriebskosten für die Hardware mit ca. 4 Millionen Franken und diejenige für die Software mit 519 000 Franken veranschlagt sind, ist die Betriebsorganisation für das Folgejahr auf das Wohlwollen des Anbieters angewiesen. Auch handelt es sich hierbei nur um externe Kosten. Interne Mehrkosten sind noch nicht abschätzbar.

Dass bei einem verlängerten Betrieb der alten Systeme Mehrkosten anfallen, ist allen Beteiligten und insbesondere auch den Kantonen bewusst.

Eine Verzögerung kann besonders für die Migrationsämter herausfordernd werden, da ab 2019 die ersten Kantone die EU- und EFTA-Bewilligungen über die Biometrie-Erfassung verarbeiten wollen. Das bedeutet, dass sich die Volumina verdoppeln oder verdreifachen und dies mit den bisherigen Geräten nicht mehr zu bewältigen ist. Diesbezüglich finden zwischen der Programmleitung ESYSP und der Projektleitung des Projektes PA19 (Verarbeitung von EU- und EFTA-Bewilligungen über die Biometrie-Erfassung) regelmässig Besprechungen statt.

#### **Beurteilung**

Eine Verzögerung wäre für alle Betroffenen zu meistern, wenn auch mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen.

Seitens Programm ist man auf diese Situation vorbereitet. Der Betrieb kann durch die Betriebsorganisation mit den bestehenden Geräten aufrechterhalten werden, vereinzelt mit eingeschränkter Wartung.

## **2.3 Eine zukunftsgerichtete Architektur**

Entgegen der heutigen Lösung, welche auf einem monolithischen Ansatz beruht, ist die künftige Lösung modular und serviceorientiert aufgebaut.

Die Erfassungssysteme bei den Kantonen und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind neu unabhängiger und kommunizieren mit den Services der im ISC-EJPD betriebenen zentralen Komponenten über vereinheitlichte Schnittstellen. Dies gilt auch für die Fachanwendungen im Staatssekretariat für Migration (SEM) und im Bundesamt für Polizei (fedpol).

Künftig könnte sich der Bund darauf beschränken, Vorgaben für die Qualität und die Übergabe bzw. den Bezug der Daten an oder von der Schnittstelle zu machen. Die Kantone können die für ihre Bedürfnisse passenden Eingabegeräte selbst beschaffen. Entsprechende Voraussetzungen auf Bundesseite müssten vorgängig geklärt sein. Den Kantonen steht es noch immer frei, sich der Beschaffung des Bundes anzuschliessen, was allenfalls zu Skaleneffekten beim Preis führen könnte. Ein zwingender Konsens zwischen den Anspruchsgruppen wäre allerdings nicht mehr notwendig.

Auch Zusatzbedürfnisse einzelner Interessengruppen an die zentrale Komponente benötigen nicht mehr die Zustimmung sämtlicher Nutzer, da für diese Funktionalitäten lediglich ein zusätzlicher Micro-Service mit definierten Schnittstellen erstellt werden muss.

Da Funktionalität in die ämter-spezifischen Fachanwendungen verschoben wurde, können nun die Ämter ihre Fachanwendungen weiterentwickeln, ohne dass dies wie bisher (nega-



tiven) Einfluss auf die Funktionalitäten der anderen hat. Lediglich gemeinsame Funktionalität wird in der zentralen Anwendung weiterentwickelt und als Services den Fachanwendungen zur Verfügung gestellt.

### **Beurteilung**

Die Systemarchitektur ist gemäss Bundesstrategie serviceorientiert aufgebaut und zukunftsgerichtet ausgelegt.

Dadurch wird ein künftiges Life-Cycle-Projekt nicht mehr den Umfang haben wie das Programm ESYSP, die Lösung lässt grösstmögliche Autonomie für Weiterentwicklungen zu. Einzelne Geräte bzw. Anwendungen können ihren eigenen Lebenszyklus haben. Ein Wechsel muss nicht mehr «en bloc» für die gesamte Lösung erfolgen und kann schlanker und ohne Kompromisse bei sich widersprechenden Anforderungen durchgeführt werden.

Nebst der horizontalen Entflechtung zwischen den Ämtern wird durch die Architektur zusätzlich eine vertikale Entflechtung über die föderalistischen Stufen hinweg ermöglicht. Für Letztere müssen die organisatorischen und reglementarischen Voraussetzungen, beispielsweise bezüglich Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen, geprüft und allenfalls angepasst werden.

### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt fedpol und dem SEM zu prüfen, ob wirtschaftlich vertretbare organisatorische und reglementarische Voraussetzungen geschaffen werden können, sodass die Kantone für Erfassungsgeräte autonome Erneuerungen am Ende eines Lebenszyklus vornehmen können.

### **Stellungnahme von fedpol und SEM**

Bei der Empfehlung handelt es sich um einen ergebnisoffenen Prüfauftrag. fedpol und SEM sind mit diesem Auftrag einverstanden. Im Hinblick auf den nächsten Lebenszyklus der betreffenden Geräte wird fedpol und SEM unter Einbezug der Stakeholder bei Bund und Kantonen die notwendigen Abklärungen vornehmen. Dabei werden wirtschaftliche Aspekte sowie Auswirkungen auf die Betriebs- und Supportorganisation und die Ausstellungs- und Produktionsprozesse zu berücksichtigen sein.

## **2.4 Die Empfehlung aus der Erstprüfung wurde umgesetzt**

Die EFK hat dem SEM in der Erstprüfung von ESYSP Folgendes empfohlen: «Die EFK empfiehlt dem SEM als Programmauftraggeber, in enger Verbindung mit der Führung von fedpol und dem ISC-EJPD, die Zusammenarbeit zwischen dem Projekt ASPI2020 (bzw. der fachlich zuständigen Einheit) von fedpol und dem Projekt Biometrie-Erfassung im ISC-EJPD intensiv zu begleiten, damit das Beschaffungsprojekt seine Ziele erreichen kann.»

Insbesondere wurden die Kapazitäten der Projektleitung seitens fedpol erhöht, die Kommunikation zwischen den betroffenen Projekten intensiviert sowie das Stakeholdermanagement in der Biometrie-Erfassung gegenüber fedpol und anderen Interessenträgern verstärkt. Durch eine gezielte Auseinandersetzung mit den Herausforderungen konnte das gegenseitige Verständnis verbessert und die Vertrauensbasis gestärkt werden.

### **Beurteilung**

Die eingeleiteten Massnahmen haben die Situation entspannt. Das Prüfteam konnte in dieser Revision keine ausserordentlichen Probleme mehr feststellen. Die Empfehlung 17535.001 wird geschlossen.

## 3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament

### 3.1 Der Halbjahresbericht per 31. Dezember 2017 ist korrekt

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) mit dem Halbjahresbericht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2017 über den Stand des Programms ESYSP informiert<sup>3</sup>.

Das Programm ESYSP meldete per 31. Dezember 2017 den Gesamtstatus als grün mit gleichbleibender Tendenz.

Die EFK hat Termin-, Status- und Risikoangaben mit dem projektinternen Berichtswesen abgeglichen. Die Termine sowie die gemeldeten Top-Risiken entsprachen zum Zeitpunkt der Berichterstattung denjenigen in den projektinternen Unterlagen.

#### Beurteilung

Die EFK fand keine Hinweise, die Zweifel an der Verlässlichkeit der Angaben zum Programm ESYSP per 31. Dezember 2017 begründen würden.

### 3.2 Die Leistungswertanalyse wird vorbildlich eingesetzt

Das Programm ESYSP setzt die Vorgaben von P038 1-1 vollständig um. Darüber hinaus wurde ein geeignetes Werkzeug zur laufenden Fortschreibung der LWA erstellt und der LWA-Prozess wird monatlich für alle Projekte im Programm ESYSP durchgeführt. Die LWA entfaltet damit die beabsichtigte Hauptwirkung der Methode, nämlich die laufende Fortschrittsüberwachung. Dies beinhaltet den laufenden Vergleich mit der Planung und daraus folgend die laufende Steuerung eines Projekts sowie eine daten- und plangestützte Prognose für den zu erwartenden weiteren Verlauf des Projekts. Die Lieferung der Leistungswerte zugunsten der halbjährlichen Berichterstattung ist in diesem Programm nicht der Grund zur Arbeit mit einer LWA. Die Leistungswerte für die Halbjahresberichte fallen quasi als Nebenprodukt ab.

Die Bemessungsgrößen für die LWA sind richtig gewählt und die Darstellung im Halbjahresbericht zuhanden der FinDel stimmt. Aufgrund des Kumulationseffektes hat diese Auswertung über das Gesamtprogramm jedoch lediglich einen beschränkten Aussagewert.

#### Beurteilung

Das Programm ESYSP setzt die Leistungswertanalyse korrekt um und verwendet sie vorbildlich auch zur Führung und Steuerung.

Die kumulierte LWA auf Programmstufe kann in der halbjährlichen Berichterstattung an den Bundesrat und die FinDel zu wenig aussagen. Die Aggregation führt zu einer Glättung der unterschiedlichen Werte der Projekte und lässt die für die Abweichungen ursächlichen

<sup>3</sup> Bundesratsbeschluss «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 31. Dezember 2017 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK». Das Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2018 lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

Projekte nicht mehr erkennen. Da dies zu Fehlinterpretationen führen kann, sollte der Bericht angepasst werden.

### **Empfehlung 2, Priorität 2**

Die EFK empfiehlt dem ISB, die Vorgaben zur Halbjahresberichterstattung für Programme so anzupassen, dass die Leistungswerte zusätzlich pro Projekt ausgewiesen werden.

### **Stellungnahme des ISB**

Die Erläuterungen bei der Leistungswertanalyse sind teilweise noch zu wenig aussagekräftig. Das ISB ist bemüht, dass die Projektverantwortlichen die Leistungswerte verständlich und stufengerecht kommentieren. Allfällige grössere Abweichungen der Werte für einzelne Projekte in Programmen sollten dabei beleuchtet werden.

Die halbjährliche Statusübersicht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes ist bereits sehr umfangreich (über 100 Seiten) und umfasst bei Programmen jeweils auch den kommentierten Status der einzelnen Projekte. Grössere Programme können über 20 Projekte beinhalten. Trotzdem wird das ISB prüfen, ob im Halbjahresbericht bei den Programmen zusätzlich die Leistungswerte der grössten aktiven Projekte ausgewiesen werden können, ohne dass der Umfang der Berichterstattung dadurch signifikant zunimmt.

## 4 Die WTO-Beschaffung

### 4.1 Die Beschaffung der Erfassungsgeräte gefährdet die Erreichung der Programmziele

Zum Prüfungszeitpunkt war das Verfahren faktisch abgeschlossen. Über die Präsentation zeigte sich jedoch, dass ein Anbieter (in der Folge Anbieter X genannt), welcher den Zuschlag aufgrund seiner Angaben erhalten hätte, zentrale Anforderungen nicht erfüllen konnte.

In der Präsentation des Anbieters X zu Los 1 kamen Zweifel an den gemachten Aussagen in den technischen Spezifikationen und Qualitätskriterien auf, welche nicht beseitigt werden konnten. In der Folge bekam Anbieter X Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme. Nach Sichtung der eingereichten Unterlagen, stützte das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) bzw. das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) die Einschätzung des Informatik Service Centers des EJPD (ISC-EJPD), dass nicht auf die Aufforderung zur Stellungnahme eingegangen worden ist, sondern Anbieter X de facto eine «Angebotsverbesserung» vorgenommen hat. Damit hat er bestätigt, dass gewisse Anforderungen nicht erfüllt sind bzw. durch Entwicklungen abgedeckt werden müssten.

Ein Entscheid über einen allfälligen Ausschluss von Anbieter X vom Zuschlag zu Los 1 lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. Sollte dies der Fall sein, würden Einladungen für die Anbieterpräsentation an die zwei verbleibenden Anbieter gesandt. Letztlich entscheidet die Vergabekommission unter der Leitung des BBL über das konkrete Vorgehen.

#### Beurteilung

Die EFK kann die Vorgehensweise aus Sicht der Beschaffungsstelle nachvollziehen.

### 4.2 Die Beschaffung wurde unter Zeitdruck korrekt durchgeführt

Die Konzeption und rechtliche Bewertung der Beschaffung erfolgten in Koordination zwischen der Projektleitung, dem Fachbereich Beschaffung EJPD und BBL/KBB. Die relevanten Stakeholder sowie weitere externe Stellen wurden über den Fachausschuss (siehe Kapitel 4.3) in die Beschaffung einbezogen.

Der Terminplan für die Ausschreibung war sehr eng, konnte aber letztlich eingehalten werden. Die Planung stützte sich auf die beschaffungsrechtlichen Mindestfristen, was zu einer kurzen Angebotsfrist für die Anbieter führte.

Zu allen Losen sind genügend Offerten eingegangen, sodass eine Auswahl getroffen werden konnte. Zur Anbieterpräsentation wurde eingeladen, wer die Eignungskriterien und technischen Spezifikationen erfüllt und aufgrund der Bewertung der Zuschlagskriterien rein rechnerisch noch eine Chance auf den Zuschlag hatte. Dies ist Usus und wird vom BBL so empfohlen.

Für die Evaluatoren wurden ausführliche Instruktionen verfasst. Zum Prüfungszeitpunkt war der Evaluationsbericht im Review resp. im Freigabeprozess. Er zeigt den gesamten Verlauf der Ausschreibung nachvollziehbar auf.

Die Auswertung der Angebote wie auch das weitere Vorgehen sind dokumentiert.

## Beurteilung

Die Interessen berechtigter Anspruchsgruppen sind genügend abgedeckt.

Hinsichtlich der formalen Gestaltung und Abwicklung der Ausschreibung sind die Grundsätze der öffentlichen Beschaffung bis zum Prüfungszeitpunkt eingehalten worden.

Die Angebotsfrist war gemessen an der Komplexität der Ausschreibung kurz angesetzt, die beschaffungsrechtlichen Vorgaben betreffend Einreichungsfristen wurden jedoch eingehalten. Bei komplexen Beschaffungsgeschäften sollte darauf geachtet werden, längere Fristen zu gewähren. Dies könnte die Qualität der Lösungen und die Anzahl von Anbietern positiv beeinflussen.

Die Transparenz zum Vorgehen in der Bewertung der Angebote, zu involvierten Personen und Stellen und zur anzuwendenden Methodik war gegeben. Die Dokumentation der Ergebnisse entspricht den Vorgaben und ist nachvollziehbar.

Dass nur Anbieter in die Präsentation eingeladen werden, die rein rechnerisch noch eine Chance auf den Zuschlag haben, ist üblich und nachvollziehbar. Was auf den ersten Blick als fair und ressourcenschonend erscheint, birgt gerade bei Projekten mit sehr kritischer Zeitlinie ein zusätzliches Risiko. Im vorliegenden Fall wurde aufgrund dieser Vorgabe im Los 1 nur der bis dahin bestplatzierte Anbieter zur Präsentation eingeladen. Die allfällige Entscheidung zum Ausschluss dieses Anbieters würde in der Folge zu einer Verzögerung bei der Vergabe dieses für das Programm zentralen Loses führen. Wegen des sonst schon sehr engen Zeitplans wären die Programm-Meilensteine gefährdet, was zu erheblichen Kostenfolgen führen kann (vgl. Kapitel 2.2).

Bei Beschaffungsvorhaben, die zeitlich kritisch sind, sollten aus Risikoüberlegungen mindestens zwei Anbieter in die Präsentation eingeladen werden. Dies muss von vornherein für Anbieter, welche rechnerisch keine Chance auf den Zuschlag haben und trotzdem zur Präsentation eingeladen werden, festgelegt sein. Dies wird i. d. R. wesentlich günstiger sein, als die Kostenfolgen bei einer Verzögerung.

Gestützt durch mehrere Aussagen in den Interviews sieht die EFK ein mögliches Risiko, dass die Vertragsdurchsetzung heute und künftig noch nicht sichergestellt ist. Sie geht jedoch davon aus, dass das ISC-EJPD Vorkehrungen treffen wird, damit die Bedingungen, welche sich aus den Angeboten und Verträgen ergeben, konsequent überwacht und eingefordert werden.

### Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, das Dokument «Checkliste / Laufblatt Erstellung Ausschreibungsunterlagen» so anzupassen, dass bei zeitlich kritischen und komplexen Beschaffungsvorhaben noch vor Erstellung des Pflichtenheftes geprüft wird, ob zur Risikominderung mehrere Anbieter zur Präsentation eingeladen werden sollen.

### Stellungnahme des BBL

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Wir werden die Ergänzung entsprechend in das Dokument "Checkliste / Laufblatt Erstellung Ausschreibungsunterlagen" übernehmen, die Mitarbeitenden schulen und die neue Vorgehensweise in die Praxis überführen.

## 4.3 Die Anforderungsaufnahme erfolgte sachgemäss

Zur Erhebung der Anforderungen wurde ein Fachausschuss eingesetzt, welcher die Arbeiten unterstützte. Er lieferte Anforderungen, klassierte und gewichtete diese und führte fachliche Reviews der Ausschreibungsunterlagen durch. Der Fachausschuss besteht aus Vertretern von fedpol, SEM, EDA und ISC-EJPD sowie aus Vertretern der kantonalen Passbüros und der kantonalen Migrationsämter.

Vorgängig zur eigentlichen Anforderungsaufnahme wurde im Vorprojekt eine Marktanalyse durchgeführt. Die Anforderungserhebung erfolgte in Workshops. Obwohl nicht alle Anforderungen abgedeckt werden konnten, waren die zwingenden vorhanden. Alle befragten Interessenvertreter konstatierten, dass sie berücksichtigt wurden.

Auf Basis der Eingaben durch die Stakeholder wurde eine Gewichtung erarbeitet. Der Vorschlag wurde u. a. mit einer Sensitivitätsanalyse verifiziert. Der Projektausschuss hat im Anschluss die Anforderungen zusammen mit deren Gewichtungen freigegeben.

Die Ausschreibungsunterlagen und damit auch die festgelegten Anforderungen sind in einem dreistufigen Review- und Freigabeverfahren geprüft und freigegeben worden. Mit dem Review und der Prüfung waren das Projektteam des Projekts Biometrie-Erfassung, der Fachausschuss ESYSP-Biometrie-Erfassung sowie das BBL befasst.

### **Beurteilung**

Die Anforderungen wurden breit aufgenommen und die wesentlichen Interessengruppen waren involviert. Kritische Anforderungen wurden sinnvollerweise durch das ISC-EJPD wie auch durch das BBL juristisch beurteilt. Die Prüfung und Gewichtung waren zweckmässig.

Die Überprüfung der Anforderungen stellt keine unstatthafte Beeinflussung der Anforderungsaufnahme dar, sondern ist «good practice» bei öffentlichen Beschaffungen.

Die geschaffenen Rahmenbedingungen für die Beschaffung waren zweckmässig, um den Ausschreibungsgegenstand geeignet sowie anbieter-/lösungsneutral zu beschreiben.

## 5 Projektführung und -steuerung

### 5.1 Die Programmsteuerung und -führung sind sichergestellt

Im Programmausschuss-Meeting vom September 2018 wurde der Wechsel vom bisherigen Auftraggeber im SEM an dessen Nachfolger besprochen und vollzogen. Die Programmleitung wird von den Beteiligten als kompetent wahrgenommen.

Die Vorgaben für die Qualitätssicherung und das Risikomanagement entsprechen dem Stand der letzten Prüfung. Zum Prüfungszeitpunkt sind die grössten Risiken im Bereich der WTO-Beschaffung und der ZEMIS-Anpassungen zu finden.

Auf Programmstufe wird gegenüber den Stakeholdern Erwartungsmanagement betrieben. Die diesbezügliche Ausgangslage war schwierig, da in der Vorprojektphase auf eine alle Anforderungen abdeckende Maximallösung fokussiert wurde, die nicht finanzierbar gewesen wäre. Nach der Neulancierung stand dann eine finanzierbare 1:1-Ablösung im Zentrum. Dies bedeutet, dass das Programm nebst der Qualität stark auf die Kosten fokussiert ist, während sich die Nutzer möglichst viel Funktionalität wünschen. Daher war im bisherigen Programmverlauf die Definition des Umfangs immer ein Diskussionsthema.

Ein Spannungsfeld ergab sich auch zwischen der bisherigen Erfahrung (kein Standard) und der Absicht, ein Standardprodukt zu beschaffen. Die Kantone und das EDA sowie einige Kantone untereinander hatten abweichende Zielvorstellungen.

Grundsätzlich wurden alle Stakeholder angehört und Diskussionen waren möglich. Obwohl es oft einige Anläufe gebraucht hat, konnte man sich am Ende fachlich einigen.

#### Beurteilung

Der Wechsel des Auftraggebers wurde ordentlich vollzogen und kommuniziert.

Im bisherigen Programmverlauf wurde sehr auf Konsens geachtet. Dies war auch angezeigt, da viele Stakeholder mit divergierenden Erwartungen und Anforderungen im Programm beteiligt sind. Aufgrund der angespannten Terminalsituation müssen allenfalls künftig in stockenden Prozessen vermehrt frühzeitigere Steuerungsentscheide getroffen und gestützt werden. Nach einer anfänglichen Findungsphase sind die Ziele und der Umfang des Programms breit abgestützt. Die Stakeholder fühlen sich genügend involviert.

Die Qualitätssicherung und das Risikomanagement auf Programmstufe sind operativ. Da sich die Prozesse und Vorgaben seit letztem Jahr nicht geändert haben, wurden sie nicht erneut vertieft geprüft.

### 5.2 Migration und Testing sind geplant

Die Migrationsstrategie basiert auf einem Parallelbetrieb. Die Fachapplikationen können dabei sowohl mit den alten als auch den neuen Erfassungslösungen parallel funktionieren. Dies bildet die Basis, um einen gestaffelten Rollout der Standorte durchführen zu können.

Auf Programmstufe wurde ein Mastertestkonzept erstellt, welches die wesentlichen Testziele, Testobjekte sowie die grobe Planung der vorgesehenen Testphasen zu den Meilensteinen enthält. Es gibt die Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Tests der einzelnen ESYSP-Projekte vor und wird durch den Gesamtrelease- und Testkoordinator des

ISC-EJPD verantwortet. Die Testkonzepte der Projekte liegen ebenfalls vor und sind genehmigt.

Zum Revisionszeitpunkt wurden Dummy-Tests durchgeführt. Die Schnittstellen simulieren dabei für die Anwendungen die noch zu beschaffenden Erfassungsgeräte. Diese Testphase ist bis Ende 2018 geplant.

Die personellen Ressourcen für die Tests sind ein wichtiges Thema, da zeitgerecht Personen mit den richtigen Qualifikationen bereitgestellt werden müssen. Dies ist in der Verantwortung der Projekte. Zusätzlich überwacht der Gesamtrelease- und Testmanager des ISC-EJPD diese Tätigkeiten.

### **Beurteilung**

Durch das Vorgehen werden die Migrationsrisiken auf ein Minimum reduziert. Standorte und sogar einzelne Erfassungsstationen können schrittweise migriert werden. Verzögerungen eines Standortes haben bei diesem Migrationsvorgehen keinen direkten Einfluss auf andere Standorte. Vorbereitungen und erste Tests sind auf Kurs. Die Rolle des Gesamtrelease- und Testmanagers des ISC-EJPD ist mit einer erfahrenen Person besetzt. Dieser und der Programmleiter müssen weiterhin im Blick behalten, dass die richtigen Testressourcen rechtzeitig zur Verfügung stehen.



## Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

---

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

---

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

---

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

---

Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes  
(Informationsschutzverordnung, ISchV, SR 510.411)

---

IKT-Strategie des Bundes 2016–2019 vom 4. Dezember 2015

---

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

---

P038 – Halbjährliche Berichterstattung IKT-Schlüsselprojekte des Bundes – Version 1.1 –  
7.11.2017 (IKT-Vorgabe des ISB)

---

Botschaft zur Erneuerung der Systemplattform Biometrie-Erfassung (ESYSP) vom  
7. September 2016 (16.063)

---

## Anhang 2: Abkürzungen

ASPI2020	Anpassungen am Informationssystem Ausweisschriften (ISA) von fedpol
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESYSP	Erneuerung der Systemplattform Biometrie
EU	Europäische Union
FA	Fachausschuss
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation der eidg. Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommission
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
KBB	Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund
LWA	Leistungswertanalyse
SEM	Staatssekretariat für Migration
SOA	Serviceorientierte Architektur
WTO	World Trading Organisation
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

## Anhang 3: Glossar

---

Erwartungsmanagement	Sämtliche Massnahmen die dazu führen, dass sich die Erwartungen einer Zielgruppe in einem definierten Rahmen bewegen.
Micro-Service	Micro-Services sind eine Software-Entwicklungstechnik – eine Variante des SOA-Architekturstils (Service-Oriented Architecture) –, die eine Anwendung als eine Sammlung lose gekoppelter Services strukturiert. In einer Micro-Service-Architektur sind Dienste feinkörnig und die Protokolle leichtgewichtig. Der Vorteil der Zerlegung einer Anwendung in verschiedene kleinere Dienste besteht darin, dass sie die Modularität verbessert. Dies macht es einfacher, die Anwendung zu verstehen, zu entwickeln, zu testen und gegenüber Architekturerosion widerstandsfähiger werden zu lassen. Es parallelisiert die Entwicklung, indem kleine autonome Teams ihre jeweiligen Dienste unabhängig voneinander entwickeln, einsetzen und skalieren können. Micro-Services-basierte Architekturen ermöglichen die kontinuierliche Bereitstellung.
PA19	Projekte zur Verarbeitung von EU- und EFTA-Bewilligungen über die Biometrie-Erfassung

---

### **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).