

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



Prüfung des Programms Nationale Datenbewirtschaftung

Bundesamt für Statistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	317.21153
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
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	10
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Positionierung des Programms Nationale Datenbewirtschaftung im BFS	11
2.1 Bundesratsbeschlüsse 2019 und 2020 setzen den Rahmen bis 2023	11
2.2 Die Ambition des BFS: Von der Statistik zur Nationalen Datenbewirtschaftung	12
3 Die Steuerung des Programms NaDB	13
3.1 Die Arbeiten auf Ebene Programm sind höher zu priorisieren	13
3.2 Stakeholdermanagement und bilaterale Kommunikation stärken	15
3.3 Die Kostensituation muss nachvollziehbar sein und die Finanzierung ist rasch zu klären	17
3.4 Chancen-, Risiko- und Qualitätsmanagement konsequent adressieren	19
3.5 Rechtsgrundlagen sind mitentscheidend für den Programmerfolg	21
4 NaDB aus fachlicher Sicht, Schwerpunkte und Interdependenzen	22
4.1 Sinnvolle Stossrichtung: Harmonisierung der Datenstrukturen so früh wie möglich im Lebenszyklus	22
4.2 Dateninfrastrukturen: Gemeinsamkeiten erkennen, Synergiepotenziale nutzen	23
4.3 Digitale Verwaltung Schweiz als wichtiger Partner für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Kantonen.....	26
5 Weiterentwicklung des Programms: DTI-Schlüsselprojekt prüfen	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	28
Anhang 2: Abkürzungen	29

Prüfung des Programms Nationale Datenbewirtschaftung

Bundesamt für Statistik

Das Wesentliche in Kürze

Die Anfang 2017 angenommene Motion 16.4011 «Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung» verlangt vom Bundesrat sicherzustellen, dass Unternehmen nicht die gleichen Daten und Informationen an verschiedene Behörden liefern müssen. Die im selben Jahr von der Schweiz unterzeichnete sog. Tallinn-Deklaration¹ postuliert das Once-Only-Prinzip. Durch die Mehrfachverwendung bereits erfasster Daten sollen Unternehmen und Bürger entlastet werden.

Gestützt auf zwei Bundesratsbeschlüsse von 2019 und 2020 hat das Bundesamt für Statistik (BFS) das Programm «Nationale Datenbewirtschaftung» (NaDB) initiiert, welches die Umsetzung dieses Prinzips zum Ziel hat. Das Programm NaDB soll über einen Metadatenkatalog Transparenz schaffen, welche Stellen mit welchen Daten arbeiten und damit eine wichtige Grundlage schaffen, die für die Digitalisierungsbestrebungen der Verwaltung auf den verschiedenen föderalen Ebenen von grosser Bedeutung ist.

Die notwendigen Mittel im Umfang von 23,8 Millionen Franken für 2020 bis 2023 sollte das BFS intern kompensieren. Allerdings besteht aktuell eine Finanzierungslücke von rund 15 Millionen Franken. Um die dringlichen Ziele einer Datenbewirtschaftung auf nationaler Ebene nachhaltig zu erreichen, sind Massnahmen in den Bereichen Finanzen, Programmstrukturen, Zusammenarbeit und Kommunikation erforderlich.

Hohe Ambitionen... zum Nulltarif?

Das Kerngeschäft des BFS besteht in der Produktion von Statistiken und der Führung von Registern, wie beispielsweise dem Betriebs- und Unternehmensregister. Mit der Umsetzung des Once-Only-Prinzips kamen weitere grosse Anforderungen hinsichtlich der Bewirtschaftung von Daten des Bundes, der Kantone und Gemeinden auf das BFS zu. Das BFS und das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) definierten dazu das Programm NaDB.

Zur Umsetzung dieser hohen Ambitionen wurden allerdings im Bundesratsbeschluss von 2019 keine Mittel gesprochen. Das BFS wurde beauftragt, den Aufwand intern zu kompensieren. Im ergänzenden Bundesratsbeschluss von 2020 wurde die Finanzsituation nicht erwähnt, mittlerweile zeigt sich jedoch, dass dieser Plan nicht umzusetzen ist. Die Finanzierung muss sichergestellt werden, im Einklang mit den dem Amt übertragenen Aufgaben.

Bereits heute hat das Programm NaDB eine Bedeutung und ein Volumen, welche die Führung als DTI-Schlüsselprojekt rechtfertigen würden. Das BFS sollte die künftige Positionierung des Programms mit dem Generalsekretariat des EDI und dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der Bundeskanzlei klären.

¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49838.pdf>; Abfrage vom 20.01.2022

Programmmanagement und Kommunikation müssen gestärkt werden

Das BFS hat im Rahmen seiner Pilotprojekte herausfordernde Themen im engeren Kontext der Statistikproduktion angepackt und treibt diese mit viel Engagement voran. Dies umfasst Berufsnomenklaturen, die Qualitätssicherung von Unternehmensstammdaten, Daten der Lohnstatistik, Steuerdaten natürlicher und juristischer Personen sowie Gesundheitsdaten der Spitalstationären Grundversorgung. Auf Ebene Programm müssen einige Aufgaben verstärkt wahrgenommen und die Ressourcen dafür bereitgestellt werden. Dies namentlich für das Qualitäts-, Risiko- und Chancenmanagement, übergreifende Programmkommunikation, Stakeholdermanagement, Finanzierung und Finanzmanagement, Beschaffungskoordination und Architekturmanagement.

Für ein Vorhaben wie das Programm NaDB ist ein professionelles und breit abgestütztes Stakeholdermanagement ausserordentlich wichtig. Dieses wurde bisher vor allem bei den Pilotprojekten geführt. Über die Mission des Programms wird auf verschiedenen Kanälen informiert, unter anderem in der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) NaDB und bestehenden Statistik-Gremien wie FEDESTAT². Die Wirkung der verschiedenen Kommunikationsmassnahmen muss künftig noch stärker beachtet und bei der Steuerung der Arbeiten berücksichtigt werden. Die organisationsübergreifende Zusammenarbeit ist unabdingbar. Diese erfordert Überzeugungsarbeit und das Einbinden aller Partner. Das BFS sollte diesen Aspekt mit einem partnerschaftlichen Ansatz, bilateraler Kommunikation und expliziter Vereinbarung von Zusammenarbeitszielen in Zukunft stärker beachten.

Dateninfrastrukturen: Doppelspurigkeiten vermeiden und Synergiepotenziale nutzen

Verschiedene Dateninfrastrukturen bestehen bereits beim Bund oder sind in Entstehung begriffen. Sie adressieren unterschiedliche Phasen des Lebenszyklus von Daten. Für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips ist insbesondere die Harmonisierung von Datenstrukturen essenziell. Diese Vorgaben sollten dann, nach Möglichkeit bereits bei der Datenerhebung, d. h. am Beginn des Lebenszyklus, angewendet werden. Im Blick auf eine nationale Datenbewirtschaftung gilt es, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und frühzeitig allfällige Zielkonflikte mit anderen Stellen beim Bund und darüber hinaus zu identifizieren. Ebenso sollten Synergiepotenziale rasch ausfindig gemacht und genutzt werden. Dies erfordert eine stärkere Zusammenarbeit des Programms NaDB mit bereits auf Basis bestehender Rechtsgrundlagen für Datenharmonisierung verantwortlichen Organisationen.

² <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/bfs/oeffentliche-statistik/system-oeffentliche-statistik/gremien/fedestat.html>; Abfrage vom 24.2.2022

Audit du programme Gestion nationale des données

Office fédéral de la statistique

L'essentiel en bref

Adoptée début 2017, la motion 16.4011 « Numérisation. Éviter les récoltes de données en parallèle » demande au Conseil fédéral de veiller à ce que les entreprises n'aient pas à fournir les mêmes données et informations à différentes autorités. Signée la même année par la Suisse, la Déclaration de Tallinn¹ postule le principe « une fois pour toutes » (*once-only principle*). L'utilisation multiple de données déjà saisies doit réduire la charge des entreprises et des citoyens.

Se fondant sur deux arrêtés du Conseil fédéral de 2019 et 2020, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a lancé le programme « Gestion nationale des données » (NaDB) dont l'objectif est de mettre en œuvre ce principe. Le programme NaDB doit permettre de déterminer, grâce à un catalogue de métadonnées, quels services travaillent avec quelles données et créer ainsi une base importante pour les efforts de numérisation de l'administration aux différents niveaux fédéraux.

Les fonds nécessaires à hauteur de 23,8 millions de francs pour la période 2020–2023 devaient être compensés par l'OFS en interne. Néanmoins, il existe actuellement un déficit de financement d'environ 15 millions de francs. Pour atteindre durablement les objectifs urgents de gestion des données au niveau national, il est nécessaire de prendre des mesures dans les domaines des finances, des structures du programme, de la coopération et de la communication.

De grandes ambitions... à un coût nul ?

L'activité principale de l'OFS consiste à produire des statistiques et à tenir des registres, à l'instar du registre des entreprises et des établissements. La mise en œuvre du principe « une fois pour toutes » a imposé de nouvelles exigences importantes à l'OFS en matière de gestion des données de la Confédération, des cantons et des communes. L'OFS et le Département fédéral de l'intérieur (DFI) ont mis sur pied le programme NaDB à cette fin.

L'arrêté du Conseil fédéral de 2019 n'a cependant pas alloué de moyens financiers pour concrétiser ces grandes ambitions. L'OFS a été chargé de compenser ces coûts en interne. L'arrêté complémentaire du Conseil fédéral de 2020 n'a pas mentionné la situation financière, mais il s'avère aujourd'hui que ce plan n'est pas réalisable. Le financement doit être assuré conformément aux tâches confiées à l'office.

Aujourd'hui déjà, le programme NaDB a une importance et un volume qui justifieraient sa gestion en tant que projet-clé TNI. L'OFS devrait clarifier le futur positionnement du programme avec le Secrétariat général du DFI et le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale.

¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49838.pdf> ; consulté le 20.01.2022.

La gestion du programme et la communication doivent être renforcées

Dans le cadre de ses projets pilotes, l'OFS s'est attelé à des sujets complexes dans le contexte restreint de la production statistique et les fait progresser avec beaucoup d'engagement. Cela comprend la nomenclature des professions, le contrôle de qualité des données de référence des entreprises, les données statistiques des salaires, les données fiscales des personnes physiques et morales, ainsi que les données médicales dans le domaine des soins de santé stationnaires. À l'échelon du programme, il faut renforcer certaines tâches et mettre à disposition les ressources nécessaires. Ceci notamment pour la gestion de la qualité, des risques et des opportunités, la communication globale sur le programme, la gestion des parties prenantes, le financement et sa gestion, la coordination des achats et la gestion de l'architecture.

Pour un projet comme le programme NaDB, une gestion des parties prenantes professionnelle et largement soutenue est extrêmement importante. Jusqu'à présent, celle-ci avait surtout été réalisée dans le cadre des projets pilotes. La mission du programme est communiquée par différents canaux, dont le groupe de travail interdépartemental (IDA) NaDB et les organes de statistiques existants, comme FEDESTAT². À l'avenir, l'impact des diverses mesures de communication devra être suivi d'encore plus près et pris en compte dans le pilotage des travaux. La collaboration interorganisationnelle est indispensable. Elle requiert un travail de persuasion et l'implication de tous les partenaires. L'OFS devrait à l'avenir accorder plus d'attention à cet aspect en adoptant une approche de partenariat, une communication bilatérale et en convenant explicitement d'objectifs de coopération.

Infrastructures de données : éviter les redondances et exploiter les synergies potentielles

Diverses infrastructures de données existent déjà au niveau fédéral ou sont en voie de réalisation. Elles couvrent diverses phases du cycle de vie des données. L'harmonisation des structures de données est essentielle pour la mise en œuvre du principe « une fois pour toutes ». Dans la mesure du possible, ces directives devraient alors être appliquées dès la phase de récolte des données, à savoir au début du cycle de vie. Pour ce qui est de la gestion nationale des données, il convient d'éviter les redondances et d'identifier à temps les éventuels conflits d'objectifs avec d'autres services de la Confédération et au-delà. De même, les synergies potentielles devraient être identifiées rapidement et exploitées. Cela nécessite une plus grande coopération entre le programme NaDB et les organisations déjà responsables de l'harmonisation des données en vertu des bases juridiques existantes.

Texte original en allemand

² <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/ofs/statistique-publique/systeme-statistique-publique/commissions/fedestat.html> ; consulté le 24.2.2022.

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Das Programm NaDB stellt ganz bewusst ein ambitioniert angelegtes Vorhaben dar: Die «I14Y Interoperabilitätsplattform» wird über ein umfassendes Metadaten- und API-Verzeichnis, eine übergeordnete Suchmaschine und sogar ein bundesweites Harmonisierungswerkzeug verfügen. Aus Sicht des BFS war dies der einzig sinnvolle Ansatz zur Wegbereitung des «Once Only»-Prinzips in der Schweiz. Trotz gewisser Schwächen im Programm-Management, die den schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen geschuldet sind und in dem vorliegenden Bericht auch angesprochen werden, hat die NaDB schon in der Eingangsphase im Grossen und Ganzen bewiesen, dass in der öffentlichen Verwaltung organisationsübergreifende Innovationen in einem überschaubaren Zeitraum stattfinden können.

Die dem BFS nahegelegte agile Projektmethodologie erwies sich nach einer kurzen Anlaufphase als durchaus zielführend. Sie ist jedoch selbst mit einem gewissen Trade-off behaftet: Die Möglichkeit, in der Implementierungsphase flexibel auf neue Umstände, Erkenntnisse oder einfach auch nur aufkommende Wünsche von Stakeholdern zu reagieren, steht gewissermassen in einem direkten Widerspruch zu einem streng kontrollierten Planungsprozess.

Trotzdem wird das BFS im Rahmen der NaDB künftig einen besonderen Fokus auf das Finanz- und Änderungsmanagement sowie das Risiko-, Chancen- und Qualitätsmanagement legen, insbesondere auch da nun Finanzmittel neu zugewiesen wurden. Dies geschieht vor allem auch vor dem Hintergrund, dass das Programm nun ein IKT-Schlüsselprojekt ist, dessen strategische Bedeutung für die Schweizerische Verwaltung noch deutlicher wird.

Generelle Stellungnahme des Bereichs DTI der Bundeskanzlei

Wir unterstützen die Sicht der EFK, dass es sich bei NaDB um ein für die föderale Verwaltung wichtiges Vorhaben handelt. Als für die digitale Transformation verantwortliche Organisation wird DTI das BFS im Rahmen der eigenen Kompetenzen gerne in der Umsetzung der Empfehlungen unterstützen. Wir sind überzeugt, dass eine klarere Aufgabentrennung zwischen Stammorganisation und Programm jetzt in der Umsetzung noch mehr Schwung geben könnte. Die Führung des Programms NaDB als Schlüsselprojekt (Empfehlung 6) wurde durch DTI am 28.3.2022 der GSK zur Konsultation vorgelegt und im April 2022 durch den Bundeskanzler beschlossen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Statistik (BFS) wurde mit zwei Bundesratsbeschlüssen beauftragt, die notwendigen Massnahmen für die Mehrfachnutzung von Daten (Once-Only-Prinzip) im Rahmen des Programms Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB) umzusetzen. Damit sollen wichtige Stossrichtungen der Strategie Digitale Schweiz und der e-Government Strategie Schweiz verfolgt werden, beispielsweise die Bereitstellung eines Datenkatalogs, die Etablierung eines gemeinsamen Verständnisses der Daten durch Normierung, Standardisierung und Transparenz der Nachführungsprozesse.

Beteiligt am Programm NaDB sind alle Departemente des Bundes, die Bundeskanzlei (BK), alle Bereiche des Statistiksystems Schweiz, Vertreter von Kantonen, die Sozialpartner sowie weitere private Organisationen und Verbände. Indirekt betreffen die Arbeiten insbesondere Unternehmen, jedoch auch die Bevölkerung.

Im Rahmen der gemeinsamen Datenbearbeitung des Bundes kommt dem BFS eine zentrale Rolle bei der semantischen Interoperabilität zu, während sich der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der BK organisatorisch, technisch und juristisch dem Datenmanagement und der Dateninteroperabilität annehmen wird. Dazu besteht ein Aussprachepapier, in welchem Rollen und Zusammenhänge festgehalten sind. Um die Mehrfachnutzung von Daten langfristig zu fördern, wird eine Interoperabilitätsplattform im Sinne eines Datenkatalogs aufgebaut, welche die harmonisierten Metadaten enthält und zur Verfügung stellt.

Das Programm NaDB hat dazu Prototypen gestartet (namentlich im Bereich Gesundheitsdaten, Lohnstatistik, Steuerdaten von juristischen Personen, Steuerdaten von natürlichen Personen). Das BFS betont, dass es mit dem Programm NaDB um eine Vorleistung geht, welche Basis ist für die Nutzung in anderen Fachgebieten.

Aufgrund der Grösse und Bedeutung des Vorhabens standen für die EFK die Fragen im Vordergrund, ob die Voraussetzungen für einen Erfolg gegeben sind und ob die aktuelle Organisation dieses Vorhaben bewältigen kann.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung bestand in der Beurteilung des Programms NaDB und dessen grössten Risiken.

Prüffragen:

1. Ist das Programm zielführend aufgesetzt?
 - Existieren die nötigen Strukturen und Prozesse (intern und extern) für eine effektive Programmsteuerung und -abwicklung?
 - Hat das Programm eine Führung mit der nötigen Durchsetzungskraft?
 - Verfügt die Organisation über die zur Programmdurchführung nötigen Ressourcen (Personal, Fähigkeiten, Ausrüstung etc.)?
 - Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?

- Werden mögliche Synergien, Zielkonflikte oder Doppelspurigkeiten zwischen dem Programm und dem Bundesumfeld identifiziert und in geeigneter Weise behandelt?
2. Sind Mechanismen vorhanden, um die gewünschten Ergebnisse inhaltlich, kosten- und terminmässig zu erbringen und auf Änderungsanforderungen zu reagieren?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Hans Ulrich Wiedmer (Revisionsleitung), Roger Brodmann, Alberto Parisi und Hans-Jörg Uwer sowie einem externen Mitarbeiter vom 11. Oktober bis 26. November 2021 durchgeführt. Die Federführung hatte Bernhard Hamberger inne. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung mit Ausnahme der nachträglich erhaltenen Informationen zur Zusammenarbeit mit dem Bereich Geoinformation und zu den Finanzen, insbesondere zum geplanten Bundesratsantrag betreffend Nachtrag 2022 und Budget 2023.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. März 2022 statt (nach einer Vorbesprechung zwischen der EFK und dem BFS am 3. Februar 2022). Seitens BFS haben der Direktor, die Programmleiterin und Abteilungschefin Interoperabilität und Register (Vizedirektorin), der Abteilungschef Ressourcen und die Abteilungschefin Stab, seitens BK der Leiter Architektur und Interoperabilität und seitens EFK die Mandatsleiterin, der Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Positionierung des Programms Nationale Datenbewirtschaftung im BFS

2.1 Bundesratsbeschlüsse 2019 und 2020 setzen den Rahmen bis 2023

Ein wesentlicher Meilenstein für die Weiterentwicklung des E-Government und für die Digitale Transformation von Verwaltungen national und international war die Unterzeichnung der von EU und EFTA gemeinsam erarbeiteten «Declaration on eGovernment» – die sogenannte Tallinn-Deklaration - durch Bundesrat Ueli Maurer am 6. Oktober 2017. Die Deklaration enthält fünf zentrale Prinzipien für E-Government, darunter das Once-Only-Prinzip, welches Unternehmen und Bevölkerung entlasten soll, indem der Verwaltung bereits bekannt gegebene Daten wiederverwendet werden. Damit wurde einem Anliegen der Motion 16.4011 entsprochen: «Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung». Durch die Koordination zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden soll der Aufwand durch Befragungen und Kontrollen für die Unternehmen abnehmen.

Der Rahmen für das Programm NaDB wurde mit zwei Bundesratsbeschlüssen gesetzt und vorerst für den Zeithorizont bis 2023 definiert. Am 27. September 2019 wurde mit dem Beschluss «Mehrfachnutzung von Daten (Umsetzung des Once-Only-Prinzips): Statistiksystem Schweiz und die Datenbewirtschaftung des Bundes; Ressourcenantrag»³ das BFS beauftragt, die notwendigen Massnahmen für die Mehrfachnutzung von Daten umzusetzen. Damit wurden vier Pilotprojekte in die Wege geleitet. Der Mehraufwand (total 11,3 Millionen Franken IKT-Projekt- und Betriebsaufwand für 2021–2023, sowie Erhöhung der Vollzeitstellen um 20 FTE ab 2022) sollte durch Umpriorisierung innerhalb des Globalbudgets des BFS intern kompensiert werden.

Am 25. November 2020 hat der Bundesrat mit dem Beschluss «Programm Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB): Mehrfachnutzung von Daten (Umsetzung des Once-Only-Prinzips)»⁴ von den bisherigen Ergebnissen und der Einleitung des Programms NaDB durch das BFS zusammen mit dem EDI und der BK Kenntnis genommen. Ziel des Programms sei die Koordination der Arbeiten und die Initiierung konkreter Projekte. Nebst den thematischen Projekten in den Bereichen Unternehmens-, Lohn- und Steuerdaten sowie Spitalstationäre Gesundheitsdaten fallen darunter Arbeiten an den Rechtsgrundlagen sowie am Aufbau der i14y⁵ Interoperabilitätsplattform (i14y) und deren Betriebsorganisation, der Interoperabilitätsstelle. Ein erstes thematisches Projekt für Berufsnomenklaturen wurde Mitte 2021 bereits abgeschlossen, der entsprechende Datensatz ist auf der i14y publiziert.

Dem Bundesrat sollen spätestens am 31. März 2023 der Stand der Umsetzung sowie Anträge zum weiteren Vorgehen und den für den weiteren Aufbau benötigten Mitteln unterbreitet werden.

³ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76560.html>; Abfrage vom 20.01.2022

⁴ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81336.html>; Abfrage vom 20.01.2022

⁵ i14y steht als Abkürzung für «interoperability» (engl. Wort mit 16 Buchstaben), siehe www.i14y.admin.ch

2.2 Die Ambition des BFS: Von der Statistik zur Nationalen Datenbewirtschaftung

Das Programm NaDB erweitert den bisherigen Aufgabenbereich des BFS. Zum einen wird mit dem Attribut «National» der stärkere Einbezug der weiteren föderalen Ebenen anvisiert. Zum anderen wird die Bewirtschaftung von Daten ausgedehnt auf weitere thematische Bereiche. Darüber hinaus rückt die Thematik der Stammdatenbewirtschaftung mehr und mehr in den Fokus (vgl. Berichte EFK-20407 «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten»⁶ und EFK-20526 «Audit de la mise en œuvre de la stratégie des données de base de la Confédération»⁷). Verbreitet genutzte Stammdaten haben hohe Priorität, etwa mit dem Betriebs- und Unternehmensregister, das schon seit vielen Jahren vom BFS unterhalten wird. Daten sollen möglichst nur einmal erhoben und in der Bundesverwaltung einmalig gepflegt werden. Für alle rechtlich zulässigen Zwecke von Relevanz sollen sie wiederverwendet werden können und nicht nochmals – möglicherweise redundant oder fehlerhaft – erfasst werden müssen.

⁶ <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/informatikprojekte/4068-ikt-schlueselprojekt-superb-mit-schwerpunkt-stammdaten-bundesamt-fuer-bauten-und-logistik.html>; Abfrage vom 20.01.2022

⁷ <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/informatikprojekte/4228-umsetzung-der-stammdatenstrategie-des-bundes-bundeskantlei-und-bundesamt-fuer-statistik.html>; Abfrage vom 20.01.2022

3 Die Steuerung des Programms NaDB

3.1 Die Arbeiten auf Ebene Programm sind höher zu priorisieren

Das Programm NaDB besteht aus acht Projekten, in denen rund 90 interne und externe Mitarbeitende involviert sind. Jedes der Projekte hat einen eigenen Fachausschuss, welcher als «Sounding Board» auf der Ebene Projekt fungiert. Das Qualitäts- und Risikomanagement ist auf der Steuerungsebene angesiedelt, ebenso wie das Interoperabilitätsgremium, das regelmässig an die Generalsekretärenkonferenz (GSK) rapportiert. Das Projekt «SIS Relaunch» ist im Organigramm des Programms und anderen Unterlagen aufgeführt, weil es ebenfalls in den Kontext gehört, wird jedoch nicht systematisch als Teil des Programms geführt. SIS Relaunch dient der Modernisierung des «Statistical Information System» (SIS) des BFS, damit dieses den wachsenden Ansprüchen an die Verarbeitung, Qualität, Rückverfolgbarkeit und Vertraulichkeit der Daten gerecht wird.

Das Programmmanagement-Office (PMO) war ab August 2021 wegen eines auslaufenden Vertrages des externen Mitarbeitenden nicht mehr besetzt und konnte vorerst lediglich ad interim besetzt werden. Das entsprechende Risiko war zwar bekannt, trotzdem konnte diese Diskontinuität nicht vermieden werden (vgl. Kap. 3.4). Eine längerfristige Besetzung ist in Vorbereitung. Für die interne und externe Kommunikation sind keine dedizierten Ressourcen benannt. Diese Leistung wird aus der Linie bezogen. Generell sind die Aufgaben zwischen Programm und Linie nicht klar abgegrenzt.

Das Programm selber und die acht Projekte werden von fünf Personen geführt, die alle der Geschäftsleitung des BFS angehören. Die Programmleiterin führt dabei selber zwei Projekte und das Projekt SIS Relaunch in Co-Leitung. Weitere vier GL Mitglieder führen die anderen sechs Projekte. Für die Programmleitung ist keine Stellvertretung nominiert. Die Projektleiter sind alle im Programmausschuss vertreten, nebst Vertretungen seitens Generalsekretariat und dem Programmauftraggeber in der Person des Direktors des BFS.

Das Portfolio des Programms NaDB mit Pilotprojekten in verschiedenen Statistikbereichen ist sehr ambitiös. Die Interoperabilitätsstelle, welche die Plattform organisatorisch betreibt, bietet die Aufnahme weiterer Projekte an. Ein definierter Prozess für eine kurz-, mittel- und langfristige Planung und Priorisierung der Aktivitäten besteht noch nicht. Laut BFS soll die systematische Planung nach der Sitzung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) NaDB vom Dezember 2021 angegangen werden.

Bei der Abwicklung des Programms und der Projekte orientiert sich das BFS stark am Auftrag aus dem Bundesratsbeschluss 2019. Sofern von Infrastruktur und personellen Ressourcen her möglich, werden aber auch weitere Aufgaben umgesetzt. Beispielsweise wurde ein «AVAM-Filter» (Arbeitsvermittlung) auf der i14y umgesetzt, was ursprünglich nicht vorgesehen war. Zudem ist die Veröffentlichung von Nomenklaturen des Eidg. Departements für Umwelt, Energie und Verkehr (UVEK) vorgesehen. Künftig soll auch das Verzeichnis der Application Programming Interfaces (API) des Bundes auf der i14y publiziert werden.

Ein formalisiertes Änderungsmanagement für fachliche und technische Änderungen, beispielsweise in Form eines Change Board, ist noch nicht eingeführt. Dieses würde insbesondere das Risiko des «Scope Creep» (schleichende Ausweitung des Umfangs) vermindern und der Nachvollziehbarkeit dienen. Bisher ist plangemäss die i14y als technische Lösung realisiert. Auch für diese besteht noch kein formalisiertes Änderungsmanagement.

Beurteilung

Das Programm NaDB ist grundsätzlich zweckmässig strukturiert. Von der Zielsetzung, der Komplexität und vom Umfang ist es mit DTI-Schlüsselprojekten vergleichbar (vgl. Kap. 5). Auf Ebene Programm werden im Vergleich mit den DTI-Schlüsselprojekten wenig personelle Ressourcen eingesetzt. Dies betrifft insbesondere Aufgaben wie übergreifende Programmkommunikation und Stakeholdermanagement (Kap. 3.2), Finanzierung und Finanzmanagement (Kap. 3.3), Risiko-, Chancen- und Qualitätsmanagement (Kap. 3.4), Architekturmanagement, Beschaffungskoordination, Änderungsmanagement sowie die Koordination der Abhängigkeiten unter den Projekten. Der sehr knappe Ressourceneinsatz äussert sich in der bisher unvollständigen Bearbeitung dieser Aufgaben.

Die EFK erachtet die Besetzung der Stellvertretungsrolle der Programmleitung als notwendig. Dies wurde bereits im Assessment der BK vom Februar 2021 als Verbesserungshinweis genannt und bisher nicht umgesetzt. Die Kumulation der Aufgaben der GL-Mitglieder als Projektleiter auf der Führungsebene der Projekte und gleichzeitig in der Steuerung des Programms ist nicht zweckmässig. Die GL-Mitglieder sind gleichzeitig Linienvorgesetzte und kommen dadurch unter Umständen in Interessenkonflikte. Die Kumulation von Verpflichtungen führt auch zu mangelnder Zeit für alle Aufgaben, die in der Linie, im Projekt und im Programm anfallen.

Für die späteren Phasen des Programms resp. nach 2023 sollte das BFS erwägen, die Führungsebene (Projektleiter und Programmleitung) und die Steuerungsebene personell zu trennen.

Das Engagement im Rahmen der Pilotprojekte des Programms NaDB ist sehr hoch. Der Umfang der vorgesehenen Arbeiten fordert die Organisation stark heraus, gerade in Anbetracht der angespannten Ressourcensituation (siehe Kap. 3.3). Dennoch wurden andere Aufgaben wie etwa der AVAM-Filter bereits erledigt oder zugesagt. Die EFK beurteilt das Fehlen eines Planungsprozesses mit nachvollziehbarer Priorisierung als kritisch. Das Risiko besteht, dass die Zuteilung der Ressourcen nicht optimal und abgestimmt mit übergeordneten Zielen und Nutzaussichten erfolgt.

Um zukünftige Anforderungen gezielt dokumentieren, priorisieren und bearbeiten zu können, ist im Rahmen der Programmorganisation ein Änderungsmanagement wichtig.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, die Arbeiten auf der Stufe des Programms NaDB höher zu priorisieren und ausreichend zu stärken. Dazu gehören Themen wie projektübergreifende Programmkommunikation, Finanzmanagement, Änderungsmanagement, Messung der Zielerreichung, Risiko-, Chancen- und Qualitätsmanagement etc.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Das BFS ist einverstanden, die Arbeiten auf der Stufe des Programms noch weiter zu stärken. Dieses Ziel ist der Hauptgrund, weshalb Mitglieder der Geschäftsleitung direkt an der Steuerung der NaDB beteiligt sind. Damit erhält das Programm die höchstmögliche Aufmerksamkeit sowohl innerhalb des BFS als auch ausserhalb. Diese Anstrengungen werden nun nochmals verstärkt: Zum einen wird eine Stellvertretung für die Gesamtprogrammleitung installiert und zum anderen wird die Programmleiterin von den angesprochenen Führungsaufgaben im Projekt «SIS-Relaunch» zu grossen Teilen entbunden. Eine komplette

Entlastung sämtlicher Führungsaufgaben im «SIS-Relaunch» ist nicht möglich, da hier aktuell noch relevante Abhängigkeiten zum Programm NaDB bestehen: Zöge sich die Programmleiterin hier komplett zurück, würden die daraus resultierenden Ineffizienzen die entstehenden Freiräume aus heutiger Sicht deutlich übersteigen. Im Jahr 2023 wird im BFS die Steuerungs- und Führungsebene im Programm nochmals explizit neu evaluiert. Die Massnahmen zur übergreifenden Programmkommunikation werden verstärkt. Beispielhaft soll hier erwähnt werden, dass gemeinsam mit der Ambition «föderales Datenmanagement» der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) bereits Veranstaltungen in Planung sind. Im Bereich des Risikomanagements werden weitere Massnahmen auf Stufe Programm evaluiert und mittelfristig umgesetzt.

Die angesprochene Umsetzung des AVAM-Filters stellt eine direkte Veranschaulichung des Grundprinzips der NaDB dar und war zudem mit einem überschaubaren Ressourceneinsatz verbunden. In Bezug auf die kurzfristige Übernahme von (kleineren) Aufgaben sei darauf hingewiesen, dass sich die NaDB in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Bundes sowie des zentralen Umsetzungspartners BIT zu einer agilen Projektmethodologie («Scaled Agile Framework») verpflichtet hat.

3.2 Stakeholdermanagement und bilaterale Kommunikation stärken

Mit der Umsetzung der Nationalen Datenbewirtschaftung wird ein neues Rollenverständnis im nationalen Kontext geschaffen. Das Programm NaDB sowie dessen Projekte sind mit einer Reihe von Ämtern innerhalb der Bundesverwaltung sowie Kantonen, Organisationen, und Unternehmen in Kontakt, um die Ambition und das Vorhaben darzulegen. Im Gegensatz zu einem Programm, das ausschliesslich auf organisationsinterne Veränderungen abzielt, handelt es sich beim Programm NaDB um ein Vorhaben in einem stark vernetzten Kontext. Die Durchsetzungskraft ist nicht über die Linienorganisation gegeben, sondern muss durch Überzeugung und Konsens erreicht werden. Die Herausforderung besteht darin, die verschiedenen Akteure gemeinsam auszurichten, zur Mitarbeit zu bewegen und mit geeigneten Massnahmen zu verhindern, dass das Vorhaben verzögert oder unterminiert wird.

Die Herausforderung dieses Multi-Stakeholder-Umfelds kann am Projekt «SpiGes» (Spitalstationäre Gesundheitsversorgung) aus dem Programm dargelegt werden. Abbildung 1 zeigt die zahlreichen Rahmenbedingungen und Stakeholder, welche einen Einfluss auf die spitalstationäre Versorgung haben.

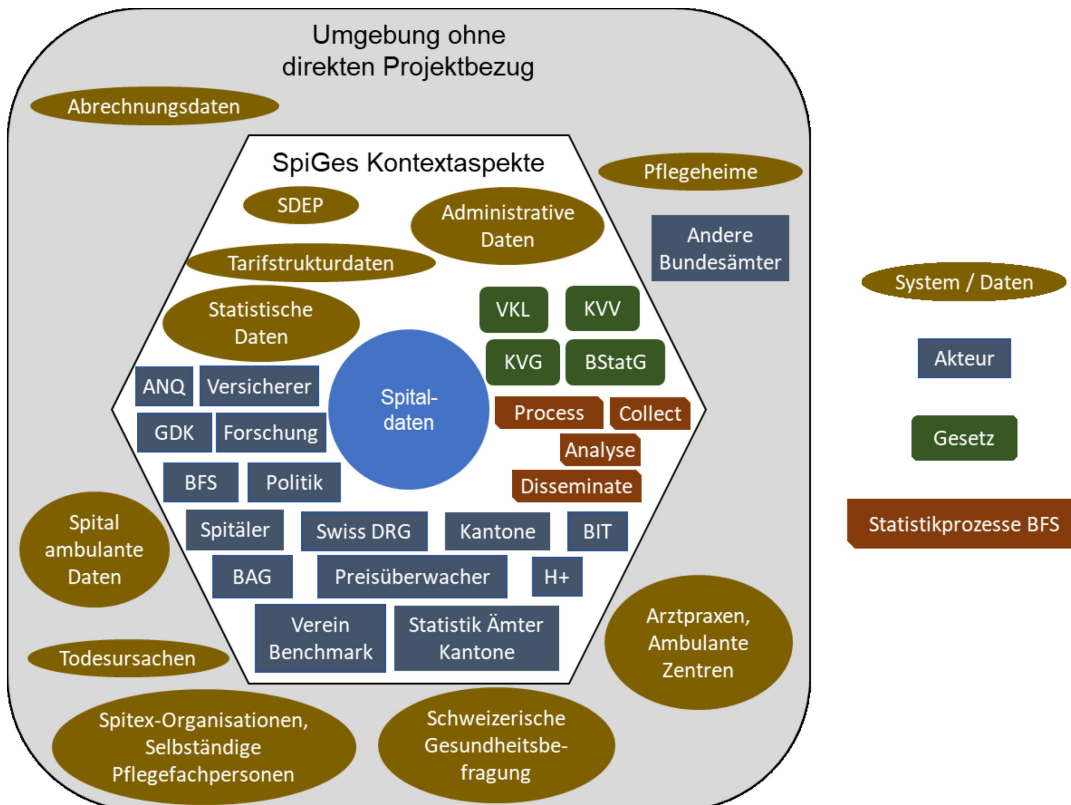


Abbildung 1: Systemkontext Ist-Situation SpiGes (Stand Dezember 2020), Quelle: BFS

Die verschiedenen Interessen einer hohen Anzahl beteiligter Akteure, die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und die verschiedenen IT-Systeme führen zu einer grossen Komplexität. Eine für Alle passende Lösung ist nicht einfach zu finden und erfordert wirksame Kommunikationsmassnahmen.

Das BFS informiert auf verschiedenen Kanälen sehr aktiv über das Programm. Spezifisch für das Programm NaDB wurde die IDA NaDB gegründet, die nun aber mit anderen Gremien zusammengeführt wird (siehe Kap. 4.1). In bestehenden Statistik-Gremien wie FEDESTAT, RegioStat etc. wird periodisch über das Programm NaDB informiert.

Bis anhin wird die Wirkung dieser Kommunikationsmassnahmen nicht systematisch und regelmässig gemessen. Eine vom BFS beauftragte externe Studie beurteilte die Situation im Juni 2021 und nennt einige spezifische Empfehlungen zur Kommunikation. Gemeinsame klar formulierte Ziele zwecks bilateraler Abstützung des Vorhabens werden im Programm NaDB keine gesetzt.

Beurteilung

Es ist positiv zu werten, dass über die Weiterentwicklung der Datenbewirtschaftung an vielen Stellen informiert wird. Ein systematisches und professionell geführtes Stakeholdermanagement mit partnerschaftlichem Ansatz sowie die bilaterale und zielorientierte Kommunikation sind entscheidende Schlüsselemente für den Erfolg des Programms. Die Kommu-

nikation wurde bisher noch nicht von einer systematischen und regelmässigen Wirkungsbeurteilung begleitet. Die spezifischen Empfehlungen der externen Studie sind weiterhin zu beachten, insbesondere was die Erläuterung von Funktionsweise und Nutzen der NaDB betrifft. Die konsequente Ausrichtung an organisationsübergreifend vereinbarten, gemeinsamen Zielen ist nicht ersichtlich. Damit fehlt der Steuerung und Führung eine systematische Aussensicht auf das Programm und seine Aktivitäten.

Ohne Kurskorrektur bei der Kommunikation besteht das Risiko, dass die Arbeiten aufgrund fehlender Akzeptanz, divergierender Ziele und nicht erkannter oder berücksichtigter Widerstände nicht fristgerecht vorankommen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik den Aufbau eines systematischen Stakeholdermanagements auf Ebene des Programms NaDB, in Abstimmung mit den aktuellen und künftigen Projekten gemäss Portfolio. Damit verbunden ist die Definition gemeinsamer Ziele, wo eine Zusammenarbeit sinnvoll ist, und die Messung der Akzeptanz und Aussenswirkung.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Aktuell wird an der Systematisierung des Stakeholdermanagements BFS-übergreifend gearbeitet. Die NaDB wird auch hiervon profitieren, sodass das Stakeholdermanagement damit noch einmal einen Schub erhalten sollte. Dieses wurde im Programm allerdings auch bislang recht intensiv verfolgt: Im Vorfeld des World Data Forums – Road to Bern fand eine Vielzahl an Veranstaltungen zum Themenkomplex des Datenmanagements statt und auch im Zuge der Digitalen Verwaltung Schweiz sowie den Abstimmungen im Rahmen der Digitalisierungsarbeiten mit den Departementen wird das Thema den relevanten Stakeholdern – sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene – durch den Amtsleiter und verschiedenste Mitglieder der Geschäftsleitung nähergebracht.

3.3 Die Kostensituation muss nachvollziehbar sein und die Finanzierung ist rasch zu klären

Der Bundesrat hat für das Programm NaDB 2019 Gesamtkosten im Umfang von 23,8 Millionen Franken bewilligt. Seither hat sich der erwartete Mittelbedarf kontinuierlich erhöht. Per Ende September 2021 ging das BFS von insgesamt 35,7 Millionen Franken aus. Dies allerdings nicht mehr nur bis März 2023 wie im Bundesratsbeschluss vorgesehen, sondern mit einer Programmdauer bis 2026.

Mit dem Bundesratsauftrag von 2019 wurde festgelegt, dass die Finanzierung über BFS-interne Kompensation erfolgen soll, da in den Vorjahren jeweils per Jahresende nicht verbrauchte Restkredite ausgewiesen worden waren. Gemäss Auskunft des BFS wurden dem Amt in der vergangenen Zeit zusätzlich noch weitere Aufgaben zugewiesen, ohne dass diese jeweils finanziell abgegolten oder durch Budgeterhöhungen sichergestellt worden wären. Im Bundesratsbeschluss 2020 wurde in dieser Hinsicht noch kein Handlungsbedarf ausgewiesen.

Mittlerweile manifestiert sich jedoch die Knappheit der Mittel. Dies äusserte sich unter anderem in einem Beschaffungsstopp, von dem das PMO betroffen war (vgl. Kap. 3.1 und 3.4). Das BFS benötigt gemäss seiner aktuellen Planung bis Ende 2023 rund 15 Millionen Franken

zusätzlich, welche mit dem Nachtrag I/2022 und dem Voranschlag 2023 beantragt werden sollen.

Das BFS nutzt seit 2017 für das finanzielle Controlling des Amtes das eigens entwickelte Tool «PCR». Darin wird der Sachaufwand für alle Projekte und Innenaufträge des Amtes geführt. Die Ist-Zahlen werden monatlich direkt von SAP übernommen, die Planwerte werden einmal pro Quartal von den Projektleitenden nachgepflegt. Dadurch kann quartalsweise für die externen Kosten eine aktuelle Plan-Ist-Abweichungsanalyse gemacht werden.

Die internen Personalkosten hingegen können nicht exakt ermittelt werden, da die Leistungen vor allem von den Mitarbeitenden mit Supportfunktionen (Overhead) nicht konsequent erfasst werden. Zudem ist auch die Planung der Ressourcen (HR-Controlling) noch nicht so genau, dass exakte Planwerte vorliegen.

Generell stimmen die Zahlen im IKT-Cockpit des Bundes für das Programm NaDB nicht mit dem internen Controlling im PCR überein. Das BFS führt alle Projekte, auch die Fachprojekte, im IKT-Cockpit des Bundes. Allerdings werden die Fachprojekte nicht laufend nachgepflegt, da dies gemäss Weisung des Bundesrates⁸ nicht verlangt wird. Im Programm NaDB sind nebst der Programmführung neun Projekte enthalten. Da sieben davon Fachprojekte sind, kommt es zu markanten Abweichungen.

Als weiteres Instrument mit finanziellen Kennzahlen hat die Programmleitung 2021 zur Steuerung des Vorhabens ein eigenes «Programm-Cockpit NaDB» erstellt. Auch dessen Zahlen stimmen nicht mit dem internen Controlling und dem IKT-Cockpit überein.

Gemäss Finanzhaushaltverordnung Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 muss für Vorhaben mit Gesamtkosten von mehr als 10 Millionen Franken und mehrjährigen Verpflichtungen ein Verpflichtungskredit eingeholt werden. Für das Programm NaDB ist dies nicht erfolgt, da dieser Grenzwert gemäss Bundesratsantrag von 2019 mit 9,55 Millionen externen Kosten knapp nicht erreicht worden wäre.

Beurteilung

Der Nachvollzug der Ist- und Planwerte des Programms NaDB war für die EFK nur sehr schwer möglich, da das BFS verschiedene Instrumente für das finanzielle Controlling des Programms führt, in welchen die Zahlen nicht miteinander abgestimmt sind.

Das PCR muss das Haupt-Controllinginstrument für die finanzielle Führung des Programms sein. Alle Unterlagen und Aufbereitungen, die für die Programm- oder Geschäftsleitung genutzt werden, müssen die Zahlen jeweils aktuell aus dem PCR beziehen und mit diesem abstimbar sein. Ansonsten besteht das Risiko, dass Entscheidungen aufgrund von fehlerhaften Informationen getroffen werden.

Die Aktualität des PCR könnte erhöht werden, indem die Planwerte öfters nachgepflegt werden. Bei der Leistungserfassung von Mitarbeitenden kommt es in vielen Verwaltungseinheiten zu einer gewissen Unschärfe. Das BFS sollte sich generell Kosten/Nutzenüberlegungen bezüglich einer genaueren Erfassung im Hinblick auf die Steuerung und das Controlling des Amtes machen.

Das IKT-Cockpit des Bundes ist ein externes Instrument, das von Dritten eingesehen und genutzt wird. Deshalb sollten die Zahlen für die darin aufgeführten Projekte mit dem PCR-

⁸ Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes

Controlling des BFS übereinstimmen. Die Fachprojekte sind entweder regelmässig nachzupflegen oder nicht mehr im IKT-Cockpit zu führen.

Die Übertragung von Aufgaben, die nicht zum Kerngeschäft des BFS gehören, unter der Auflage, diese mit den bestehenden Mitteln zu finanzieren, ist herausfordernd und bisher ungelöst. Die interne Kompensation war nicht im erforderlichen Ausmass möglich.

Gemäss aktuellen Zahlen des BFS besteht gegenüber dem ursprünglich 2019 berechneten Mittelbedarf bis Ende 2023 eine Deckungslücke von rund 15 Millionen Franken. Die Ausfinanzierung des Programms ist nicht sichergestellt, sodass es voraussichtlich nicht im geplanten Umfang zu Ende geführt werden kann. Diese Situation muss geklärt werden, damit die breit abgestützten Ziele, welche eine übergreifende Nachfrage adressieren, mit einer sinnvollen Ausfinanzierung angegangen werden können.

Die Angemessenheit der mit Nachtrag I/2022 und Voranschlag 2023 beantragten Mittel hat die EFK nicht geprüft, da der Antrag erst nach Prüfungsdurchführung gestellt worden ist.

Da die erwarteten Kosten seit dem Bundesratsantrag von 2019 stark angestiegen sind, sind die Vorgaben für Verpflichtungskredite für die Folgetappen einzuhalten.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, die Finanzierung des Programms NaDB über die gesamte Programmdauer sicherzustellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Das BFS hat dies aufgegriffen und den geschätzten Mehrbedarf im Antrag vom 11. März 2022 kommuniziert (EXE 2022.0248). Die Mittel wurden bereits gesprochen. Für März 2023 ist der nächste Bericht an den Bundesrat geplant, in dem zum weiteren Vorgehen und den benötigten Ressourcen ab 2024 zu berichten ist.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, die Zahlen der Abteilung Finanzen und Controlling (PCR-Tool) als Grundlage für die finanzielle Steuerung des Programms zu nehmen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Die Controllingvorgaben im Rahmen von IKT-Schlüsselprojekten wurden durch das BFS bereits evaluiert und erste notwendige Massnahmen eingeleitet. Wie empfohlen, wird es zu einem verstärkten Augenmerk auf Controllingaufgaben in der NaDB kommen und die finanziellen Informationen zum Programm werden sich auf den Standard-Finanzsystemen von BFS-FICO stützen (PCR, SAP, ...).

3.4 Chancen-, Risiko- und Qualitätsmanagement konsequent adressieren

Das BFS wurde vom Bundesrat beauftragt die Datenbewirtschaftung mitzugestalten (vgl. Kap. 2.1). Der Anspruch geht dabei weit über die Statistik- und Registerdaten hinaus und soll das Thema Dateninteroperabilität auch im nationalen Kontext adressieren – nicht nur im Rahmen Bundesverwaltung, sondern auch für Kantone, Gemeinden, Organisationen,

Unternehmen und Bevölkerung. Das Programm NaDB birgt eine Reihe von Chancen, namentlich können Daten als der «Rohstoff für die Digitalisierung» besser genutzt werden. Dank Harmonisierung der Daten können Doppelspurigkeiten künftig besser vermieden und durch verstärkte Zusammenarbeit über Behördengrenzen hinweg Synergieeffekte erzielt werden (vgl. Kap. 4.2). Das BFS hat erkannt, dass der Bereich DTI der BK in der Rolle des Interessenausgleichs zwischen verschiedenen Stakeholdern wichtig ist und will diese Chance mit verstärkter Zusammenarbeit nutzen.

Ende 2020 wurde ein Risikobericht auf Stufe Programm erstellt und die Empfehlungen wurden der Programmleitung übergeben, jedoch ohne Nachverfolgung. Für Ende 2021 ist ein weiterer Risikobericht seitens BFS geplant. Ein entsprechender Entwurf liegt der EFK bis zum Abschluss der Prüfung nicht vor.

Auf Stufe der Projekte werden monatlich Risiken ausgewiesen und jeweils die Top-3 Risiken für den Programmstatusbericht (Programmmanagement-Cockpit) zur Verfügung gestellt. Die Massnahmen zu den entsprechenden Risiken werden zwar auf Programmebene aufgenommen, jedoch nicht systematisch und unabhängig bewertet und verfolgt, sondern in die Projekte zurück delegiert. Auch die Empfehlungen der unabhängigen Risikobewertung (Ende 2020) wurden bisher nicht systematisch auf Programmstufe verfolgt, sondern in die Projekte delegiert.

Das Qualitätsmanagement, wie etwa die Qualitätsvorgaben für Lieferobjekte, Prüfung von Zwischenresultaten und die Abnahmekriterien, sind noch nicht systematisch auf Projekt- und Programmebene vorhanden.

Beurteilung

Das Qualitäts- und Risikomanagement auf Stufe Programm ist derzeit zu wenig wirksam.

Insgesamt deckt sich die Risikosituation des Programms NaDB aus Sicht EFK nur teilweise mit der Einschätzung des BFS. Einigkeit besteht grundsätzlich bei der Beurteilung der finanziellen Risiken. Zum Zeitpunkt der Prüfung sieht die EFK für das Programm NaDB die folgenden grössten Risiken:

- Die Ressourcen- und Finanzsituation (Programm und Amt) kann zu einer starken Programmverzögerung oder zu Einschränkungen bei der Zielerreichung führen. Wenn es um wichtige neue Aufgaben von nationaler Bedeutung geht, muss eine rein amtsinterne Kompensation kritisch hinterfragt werden.
- Das aktuelle Stakeholdermanagement und die gelebte Feedbackkultur sollte stärker ausgeprägt werden, um ungenügende Abstützung intern und extern zu vermeiden. Durch eine verstärkte bilaterale Abstimmung mit wichtigen Partnern wie DTI, Digitale Verwaltung Schweiz (DVS), Departementen, Ämtern und Kantonen kann die Akzeptanz und damit die Erfolgsaussicht des Programms stark verbessert werden.
- Ein zu wenig konsequentes Risikomanagement führt zu negativen Überraschungen, wie zum Beispiel die Diskontinuität bei der Führung des PMO gezeigt hat.

Neben den Risiken sollte das BFS die Chancen des Programms NaDB im Sinne des föderalen Datenmanagements und der Interoperabilität ebenfalls systematisch behandeln. Dieses Potenzial soll auch über das BFS hinaus noch besser ausgeschöpft werden.

Die Verbesserung des Managements von Risiken, Chancen und Qualität ist in der Empfehlung 1 in Kap. 3.1 enthalten.

3.5 Rechtsgrundlagen sind mitentscheidend für den Programmerfolg

Zum initialen Portfolio der Projekte im Programm NaDB gehört auch das Projekt REKO, das die Erarbeitung von Rechtsgrundlagen zum Ziel hat. Unter anderem wird angestrebt, die Interoperabilitätsplattform im Entwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) zu verankern. Die EFK hat 2021 bereits im Bericht EFK-20386 «Prüfung von Synergiepotenzialen bei IT-Portalen des Bundes»⁹ auf die Bedeutung des EMBaG hingewiesen.

Im Anschluss an die Verabschiedung des Aussprachepapiers Daten-Gouvernanz (vgl. Kap. 4) soll eine neue Verordnung zur Datenbearbeitung erarbeitet werden. Darin sollen die Voraussetzungen für die Umsetzung des Grundsatzes der Mehrfachnutzung von Daten, das Rollenmodell zur Data-Stewardship sowie die Organisation des Fachgremiums Datenmanagement und -interoperabilität geregelt werden.

Es bestehen bereits umfangreiche Rechtsgrundlagen in verschiedenen Bereichen, welche das Programm NaDB aktuell oder künftig betreffen. Gesundheitsversorgungsstatistiken (Pilotprojekt SpiGes) basieren auf dem Bundesstatistikgesetz (BStatG) und auf dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG). Mit dem Geoinformationsgesetz (GeoIG) und der Geoinformationsverordnung (GeoIV) sind Rechtsgrundlagen definiert, welche rund 200 Datensätze des Bundesrechts betreffen. Deren Auswirkungen auf die künftigen Rechtsgrundlagen im Kontext NaDB wurden noch nicht vertieft untersucht. Der frühzeitige Einbezug der betroffenen Stakeholder (vgl. Kap. 3.1/3.2 mit den Empfehlungen 1 und 2) bei der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen ist entscheidend für die Vermeidung von Folgekosten aufgrund inkompatibler Gesetze, Verordnungen und Umsetzungen.

⁹ <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/informatikprojekte/4188-synergiepotenziale-bei-it-portalen-des-bundes-bundeskanzlei-dti.html>; Abfrage vom 20.01.2022

4 NaDB aus fachlicher Sicht, Schwerpunkte und Interdependenzen

4.1 Sinnvolle Stossrichtung: Harmonisierung der Datenstrukturen so früh wie möglich im Lebenszyklus

Das Fachgremium «Datenmanagement und Dateninteroperabilität» definiert den aktuellen organisatorischen Rahmen

Seit 2021 ist der Bereich DTI der BK verantwortlich für die Lenkung der Digitalen Transformation und die Steuerung der IKT. Das BFS und der Bereich DTI haben gemeinsam ein Aussprachepapier erarbeitet zu den «Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) im Bereich der Datengouvernanz und der Datenpolitik der Bundesverwaltung». Zum Prüfungszeitpunkt wurde es in der GSK konsultiert und am 10. Dezember 2021 vom Bundesrat verabschiedet¹⁰. In der Folge sollen als rechtliche Grundlage eine neue Verordnung zur Datenbearbeitung erarbeitet und die Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik (VDTI) überprüft werden. Einige Gremien (Nationale Datenbewirtschaftung NaDB, Gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund GSVB, Open Government Data OGD, Data Science) werden in einem Fachgremium «Datenmanagement und Dateninteroperabilität» konsolidiert, unter der gemeinsamen Leitung des Bereichs DTI und des EDI. Gemäss dem Grundsatz der «Data Stewardship»¹¹ soll im BFS die Rolle des Schweizerischen Datenverwalters (Swiss Data Steward, SDS) eingerichtet werden.

Die Umsetzung des Once-Only-Prinzips setzt bei der Datenerhebung an, betrifft den ganzen Lebenszyklus von Daten und bedingt die aktive Mitarbeit von Fachämtern und IT

Die Bewirtschaftung von Daten hat eine fachliche und eine technische Seite. Mit dem steigenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) über Jahrzehnte hinweg sind häufig isolierte Insellösungen entstanden, die im Kontext der Digitalen Transformation verbunden werden müssen. Dies bedingt unmittelbar eine Harmonisierung der Daten und eine Ausrichtung auf die Anforderungen der verschiedenen Nutzerparteien, damit die angestrebte Interoperabilität erreicht werden kann – das zentrale Anliegen des Programms NaDB. Mit der i14y werden Daten identifiziert, semantisch interpretiert, auffindbar gemacht und der Datenzugang aufgezeigt. Das BFS verfolgt dabei die Strategie, die Daten möglichst bereits an der Quelle zu harmonisieren. Damit können diese für die Mehrfachverwendung bereitgestellt und bezogen werden. Entscheidend ist die Bereitschaft der Fachämter zur Zusammenarbeit über Behördengrenzen hinweg.

Ursprünglich ausgehend von der Seite Technik gewinnt das Unternehmensarchitektur-Management auch für die Geschäftsseite an Bedeutung. Der Brückenschlag zwischen der geschäftlichen und der technischen Sicht resp. den entsprechenden Rollen in der Verwaltung ist wichtig. Dazu sind insbesondere die Ebenen Geschäftsarchitektur und Informationsarchitektur geeignet. Metadaten beschreiben Inhalte von Datensätzen und haben demzufolge direkte Entsprechungen in Architekturdefinitionen und Daten-Schemata. Die auf der

¹⁰ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86392.html>; Abfrage vom 20.01.2022

¹¹ Im Rahmen der «Conference of European Statisticians» der «United Nations Economic Commission for Europe» (UNECE) wurde eine Task Force zur Data Stewardship eingerichtet. Die Statistikkommission der United Nations (UN) plant die Ausarbeitung einer Empfehlung.

i14y bereitgestellten Metadaten und Nomenklaturen finden eine direkte Entsprechung in den Definitionen gemäss der Modellierungsmethodik Bund (MMB). Diese Arbeiten werden im Architekturboard Bund (ABB) vorangetrieben. Das BFS wird künftig mit beratender Stimme im ABB Einsitz nehmen. Die begonnenen Arbeiten mit der Nutzung der i14y zur Unterstützung der Ziele der MMB bietet Gelegenheit zur Abstimmung dieser zwei Arbeitsströme.

Die i14y Interoperabilitätsplattform soll das Schnittstellen-Verzeichnis des Bundes aufnehmen

Die BK hat eine Strategische Leitlinie «API-First» (Application Programming Interface) verabschiedet, damit die Daten und Funktionen von Fachanwendungen für die verwaltungsinterne wie auch -externe Nutzung via Schnittstellen zugänglich gemacht werden. Metadaten spielen für diese Interaktion ebenfalls eine zentrale Rolle. Die i14y wurde dahingehend erweitert, dass die Dokumentation des APIs für den Abruf eines Datensatzes ebenfalls hinterlegt werden kann. Das API-Verzeichnis des Bundes soll künftig auf der i14y publiziert werden. Dies ist im Entwurf des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG), vgl. Kap. 3.5, vorgesehen. Gemäss Bericht EFK-20386 bestanden zwar bereits Ansätze für eine entsprechende Service-Governance, jedoch war zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch kein Prozess zur Pflege dieses Verzeichnisses etabliert.

Beurteilung

Das Aussprachepapier «Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) im Bereich der Datengouvernanz und der Datenpolitik der Bundesverwaltung» definiert die Grundlage für das Zusammenspiel zwischen dem BFS mit dem Programm NaDB und der IKT-Lenkung der BK.

Die Harmonisierung von Datenstrukturen möglichst «an der Quelle» (also bei der Erhebung der Daten) ist eine sinnvolle Stossrichtung, kann jedoch auch aufwendig und langwierig sein. Dort, wo bereits Harmonisierungen umgesetzt sind, beispielsweise bei Zusammenführungen von Daten mehrerer oder aller Kantone, scheint jedoch ein neuerlicher Anlauf an der Quelle fraglich.

Die im Rahmen des Programms NaDB definierten Ziele für die Unterstützung des Datenmanagements bedingen eine gute Zusammenarbeit von Fach- und IKT-Funktionen. Das ABB als Konsultativorgan von BK DTI eignet sich als Gremium zur Abstimmung und kann die Bestrebungen des BFS unterstützen. Eine Mitwirkung des BFS im ABB erscheint folgerichtig.

4.2 Dateninfrastrukturen: Gemeinsamkeiten erkennen, Synergiepotenziale nutzen

Dateninfrastrukturen für Statistik und Geoinformation: frappierende Ähnlichkeiten

Beim Bund bestehen bereits verschiedene Dateninfrastrukturen in spezifischen Bereichen oder für spezifische Zwecke. Eine Dateninfrastruktur umfasst rechtliche, technische und organisatorische Bausteine, welche die Erstellung, Verarbeitung und Weitergabe von Daten über den ganzen Lebenszyklus ermöglichen. Das Bundesstatistikgesetz (BStatG) ist Grundlage für die Daten-Infrastruktur, die zur Aufgabenerfüllung des BFS dient. Dazu gehört beispielsweise das «Statistical Information System» (SIS). Auf Basis des Geoinformationsgesetzes (GeolG) besteht eine Nationale Geodaten-Infrastruktur (NGDI). Vorgaben für Geobasis-

datensätze nach Bundesrecht haben auch für Kantone gemäss der jeweiligen Fachgesetzgebung Gültigkeit, etwa in Bereichen wie Verkehr, Infrastrukturen, Umwelt, Landwirtschaft usw.

Die Herausforderungen beim BFS und bei swisstopo und die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit sind durchaus vergleichbar: Während es bei Geoinformation um den Raumbezug geht, sind es bei der Statistik die entsprechende Methodik und die erforderlichen Datengrundlagen. Gemeinsam ist beiden Dateninfrastrukturen, dass viele weitere Ämter involviert sind, die unterschiedliche Phasen des Lebenszyklus von Daten abdecken und in vielen Fällen einen engen Zusammenhang mit Fachgesetzen und deren spezifischen Regelungen haben. Auch die Kantone sind bei vielen Datensätzen mitbeteiligt. Dies stellt eine grosse Herausforderung für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips dar, sind doch damit häufig organisationsübergreifende Datenpflegeprozesse verbunden. Teils liegen Daten bereits harmonisiert vor, etwa mit einer Dateninfrastruktur der Kantone, wie sie beispielsweise durch geodienste.ch bereitgestellt wird. Damit können auf Ebene Bund die Daten bereits schweizweit genutzt werden, ohne das Erfordernis der Harmonisierung auf dieser Stufe.

Exkurs: Ämter und Fachstellen sind an verschiedenen Dateninfrastrukturen beteiligt

Bei der Statistik, bei der Publikation offener Behördendaten und bei der Geoinformation sind eine grosse Anzahl Fachämter oder Fachstellen beteiligt. In gewissen Fällen ist dasselbe Amt bei allen drei Dateninfrastrukturen beteiligt. Beispielsweise erarbeitet das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) mit dem BFS die Agrarstatistik, publiziert auf opendata.swiss seine offenen Daten und auf dem Geoportal des Bundes seine Karten, und stellt ausserdem die raumbezogenen Daten zum Download zur Verfügung.

Eine abgestimmte Kommunikation dieser Ämter mit Querschnittsaufgaben – dem BFS für Statistik und OGD, swisstopo für Geoinformation – mit den Ämtern und Fachstellen in Bereichen wie Verkehr, Infrastrukturen, Umwelt, Landwirtschaft usw. könnte diese Verwaltungsstellen entlasten.

Im Bundesratsbeschluss von 2019 wurde das BFS beauftragt, «in Zusammenarbeit mit dem ISB (heute der Bereich DTI der BK) sowie bestehenden interdepartementalen Koordinationsorganen bis zum 30. Juni 2022 die notwendigen Werkzeuge und Instrumente für die Normierung, Harmonisierung und Standardisierung (Metadaten-System, Datenkatalog) der Daten zu konzipieren und zu realisieren». Die Schaffung der i14y Interoperabilitätsplattform wurde durch das BFS im Alleingang bewerkstelligt. Eine diesbezügliche Zusammenarbeit mit dem Koordinationsorgan des Bundes für Geoinformation (GKG) wurde zum Prüfungszeitpunkt erst initialisiert.

Grundsätzlich besteht bei den hier genannten Organisationen Einigkeit darin, dass die Daten mit ihrem gesamten Lebenszyklus stärker ins Zentrum rücken und dass Interoperabilität und Datenharmonisierung gefördert werden müssen, möglichst bereits bei der Entstehung der Daten (Produktions- bzw. Quellsysteme), jedoch fehlen dementsprechende aufeinander abgestimmte Zielsetzungen auf konkreter Ebene. Nachweisbare, akute Zielkonflikte hat die EFK im Rahmen dieser Prüfung nicht festgestellt.

Auf operativer Ebene besteht seit Langem eine Zusammenarbeit zwischen dem BFS und swisstopo, unter anderem auf der Basis der gemäss GeoIG und GeoIV definierten Datensätze des BFS, wie beispielsweise dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR).

Offene Behördendaten, Metadaten als Bindeglied für den ganzen Lebenszyklus der Daten

Mit der aktuellen OGD-Strategie 2019–2023¹² will der Bundesrat die Nutzung offener Verwaltungsdaten stärker fördern. Die Verantwortung für das Portal opendata.swiss als Infrastruktur für offene Behördendaten (Open Government Data, OGD) ist seit Ende 2018 beim BFS. Bereits seit 2004 in Betrieb ist der Metadatenkatalog für Geoinformation www.geocat.ch. Er ist mit opendata.swiss über eine DCAT (Data Catalog Vocabulary) Schnittstelle verbunden. Der DCAT-Standard soll von der i14y ebenfalls unterstützt werden. Alle drei Plattformen opendata.swiss, [geocat.ch](https://www.geocat.ch) und die i14y Interoperabilitätsplattform verwalten Metadaten und haben ähnliche Zielsetzungen und konzeptionelle Grundlagen. Die Anbindung von [geocat.ch](https://www.geocat.ch) an die i14y soll bis Mitte 2022 umgesetzt sein. Die Konsolidierung von i14y und opendata.swiss ist in Planung. Die aktuelle Koexistenz mehrerer Metadatenkataloge und deren Evolution ist jedoch nicht nur unter technischen Gesichtspunkten anzugehen, sondern erfordert eine solide konzeptuelle, organisatorische und architektonische Basis.

Weitere Dateninfrastrukturen sind in Entstehung begriffen

Dateninfrastrukturen sind auch sektoriell in Entstehung begriffen, wie beispielsweise die Nationale Dateninfrastruktur Mobilität NaDIM der Bundesämter für Verkehr (BAV) und Strassen (ASTRA). Im Rahmen des Aktionsplans der Strategie Digitale Schweiz will das Bundesamt für Energie (BFE) Nationale Dateninfrastrukturen aufbauen.

Beurteilung

Die Abstimmung der Arbeiten zwischen dem Programm NaDB und anderen interdepartementalen Koordinationsorganen sowie bestehenden und in Entstehung begriffenen Dateninfrastrukturen sollte höher priorisiert und frühzeitig angegangen werden. Der volle Umfang möglicher Synergieeffekte wurde noch nicht ausgelotet. Durch die gegenseitige Abstimmung von Werkzeugen, Methoden und Standards kann die Zielerreichung bei der übergreifenden Harmonisierung in den Querschnittsthemen Statistik und Geoinformation begünstigt werden. Bereits durchgeführte Harmonisierungsschritte sollten genutzt und nicht erneut angegangen werden. Doppelspurigkeiten in Form inkompatibler Lösungen unterschiedlichen Reifegrads und insgesamt höheren Kosten für deren Betrieb müssen vermieden werden.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, zusammen mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei Zielkonflikte, Synergiepotenziale und Doppelspurigkeiten des Programms NaDB mit anderen Dateninfrastrukturen und strategischen Vorhaben zu identifizieren und mit hoher Priorität zu adressieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Die Empfehlung wird vom BFS akzeptiert, wobei dies eine bereits bestehende und auch wahrgenommene Aufgabe ist.

¹² Vgl. Bericht EFK-17491: «Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund», <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/allgemeine-verwaltung/3391-strategieumsetzung-von-open-government-data-schweiz-beim-bund-schweizerisches-bundesarchiv.html>; Abfrage vom 20.01.2022

Die Vermeidung von Doppelspurigkeiten sowie die Förderung der Harmonisierung waren von Anfang an Fokusthemen des Führungsteams der NaDB, weshalb daraus im Zuge der Umsetzung auch verschiedenste Adaptierungen des ursprünglichen Plans folgten: So wurde beispielsweise klar, dass einige gut eingeführte Datenkataloge in der Schweizer Verwaltung existieren, welche am besten in die neue Infrastrukturlandschaft überführt werden sollten, was etwa zu der neuen Meta-Suchfunktionalität führte («I14Y IOP als Fenster in andere Metadatenkataloge»). Das BFS plant, seine Anstrengungen dahingehend noch einmal zu verstärken.

4.3 Digitale Verwaltung Schweiz als wichtiger Partner für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Kantonen

Die Organisation Digitale Verwaltung Schweiz wird neu gebildet auf Basis der bisherigen Organisationen eGovernment Schweiz, eOperations AG und Schweizerische Informatik-Konferenz SIK. Formell nimmt die Organisation per 1. Januar 2022 ihren Betrieb auf. Im Rahmen der Agenda «Nationale Infrastrukturen und Basisdienste Digitale Verwaltung Schweiz» wird die folgende Ambition formuliert: «Föderales Datenmanagement ist aufgebaut». Konkret sollen «die technischen, semantischen und institutionellen Grundlagen für die Datenbewirtschaftung über Staatsebenen hinweg (...) bis 2026 geschaffen und in den Gemeinwesen umgesetzt» sein. Das BFS hat das Programm NaDB im September 2021 an einem DVS-Workshop vorgestellt und einige konkrete Projekte vorgeschlagen, zusammen mit Projektbeschrieben und Finanzierungsanträgen über 3,1 Millionen Franken für die Jahre 2021 bis 2023. Diese Projekte gehören teilweise zum Programm NaDB, teilweise sind es Vorhaben, die das BFS ausserhalb NaDB führt (wie z.B. Anforderungsmanagement sedex).

Das BFS plant in der Folge, das Programm NaDB zusammen mit der DVS den Kantonsregierungen vorzustellen.

Beurteilung

Die geplante direkte Ansprache der Kantonsregierungen ist eine wichtige Massnahme im Rahmen des Stakeholdermanagements. Durch eine stärkere Ausrichtung der Kommunikation auf gemeinsame Ziele und messbaren Nutzen bestehen bessere Aussichten, dass die Datenbewirtschaftung mit nationaler Abdeckung nutzbringend adressiert wird.

Das Programm NaDB passt thematisch sehr gut zur Ambition «Föderales Datenmanagement» von DVS. Abgesehen von der Möglichkeit zur Co-Finanzierung wird die architektonische und konzeptionelle Abstimmung wichtig sein, damit eine Wirkung auf nationaler Ebene erzielt werden kann. Im Sinne eines wirkungsvollen Stakeholdermanagements gegenüber den Kantonen ist die Umsetzung konkreter kleinerer Vorhaben mit klar ersichtlichem Nutzen im Sinne von «low hanging fruits» zu begrüssen. Damit können Nutzen- und Synergieeffekte auf allen Ebenen erzielt und die jeweiligen Möglichkeiten und Einschränkungen besser verstanden werden.

Auch in der Kommunikation mit den Kantonen unterstützt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit, wie sie in der Empfehlung 2 adressiert wird, mit kurz- und mittelfristigen gemeinsamen Zielen die Stossrichtung der nationalen Datenbewirtschaftung.

5 Weiterentwicklung des Programms: DTI-Schlüsselprojekt prüfen

Gemäss den Weisungen des Bundesrates sind DTI-Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung Projekte oder Programme in den Bereichen Digitale Transformation und IKT, die aufgrund ihres Ressourcenbedarfs, ihrer strategischen Bedeutung, ihrer Komplexität, ihrer Auswirkungen oder ihrer Risiken eine verstärkte strategische und operationelle Lenkung sowie Überwachung erfordern. Die Kompetenz für die Festlegung neuer Schlüsselprojekte hat der Bundeskanzler Anfang 2021 vom Bundesrat übernommen.

Projekte und Programme mit Gesamtkosten ab 30 Millionen Franken oder von strategischer Bedeutung werden unabhängig von deren Finanzierung auf die Liste der möglichen Schlüsselprojekte aufgenommen.

Beurteilung

Die EFK beurteilt das Programm NaDB sowohl aus finanzieller Sicht, wie auch von der Relevanz für die Bundesverwaltung und darüber hinaus, als bedeutend genug, dass die Führung als Schlüsselprojekt erwogen werden sollte.

Die Führung eines Programms als Schlüsselprojekt hat verschiedene Vorteile. Beispielsweise können Programmleitungs- und Unterstützungsfunktionen von der BK bezogen werden.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, zusammen mit dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern und dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei die Führung des Programms NaDB als DTI-Schlüsselprojekt abzuklären.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamts für Statistik

Die ohnehin gute Zusammenarbeit mit dem Bereich DTI wird in den kommenden Monaten noch einmal verstärkt, da die Einstufung der NaDB zu einem IKT-Schlüsselprogramm auch jetzt schon von der Programmleitung vorangetrieben wird.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, VDTI) vom 25. November 2020, SR 172.010.58

Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 9. Oktober 1992, SR 431.01

Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG) vom 5. Oktober 2007, SR 510.62

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994, SR 832.10

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Parlamentarische Vorstösse

Motion 16.4011 | Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung

Motion 18.4238 | Einführung von elektronischen Schnittstellen in der Bundesverwaltung. Dadurch den Informationsaustausch erleichtern

Motion 18.4276 | Erleichterter Informationsaustausch durch die Einführung von elektronischen Schnittstellen in der Bundesverwaltung

Motion 20.4260 | Zukunftsfähige Daten-Infrastruktur und Daten-Governance in der Bundesverwaltung

Anhang 2: Abkürzungen

ABB	Architekturboard Bund
API	Application Programming Interface
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AVAM	Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
DCAT	Data Catalog Vocabulary
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EMBaG	Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FHV	Finanzhaushaltverordnung
GeoIG	Geoinformationsgesetz
GeoIV	Geoinformationsverordnung
GKG	Koordinationsorgan des Bundes für Geoinformation
GSVB	Gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund
GS	Generalsekretariat
GSK	Generalsekretärenkonferenz

GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
i14y	Abkürzung für «interoperability» (engl. Wort mit 16 Buchstaben)
MMB	Modellierungsmethodik Bund
NaDB	Nationale Datenbewirtschaftung
NaDIM	Nationale Dateninfrastruktur Mobilität
NGDI	Nationale Geodaten-Infrastruktur
OGD	Open Government Data
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SDS	Swiss Data Steward
SIK	Schweizerische Informatikkonferenz
SIS	Statistical Information System
SpiGes	Spitalstationäre Gesundheitsversorgung
UN	United Nations
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Energie und Verkehr
VDTI	Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik

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).