PRÜFUNG

Prüfung des Schlüsselprojektes Neue Produktionssysteme NEPRO

Bundesamt für Landestopografie swisstopo

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Swisstopo modernisiert seine Produktionsplattform mit dem Programm «Neue Produktionssysteme» NEPRO. Das kostet 65 Millionen Franken und ist zwingend, denn die eingesetzte Softwareversion ArcMap erreicht Ende März 2026 das Lebensende. Gleichzeitig soll die gesamte Produktionskette von Geodaten optimiert werden. Das reicht von der Luftbilderfassung der Schweiz bis zur Bereitstellung von Geoprodukten. Diese Produktpalette ist reichhaltig und beinhaltet gedruckte Landeskarten genauso wie das digitale Pendent als Kartenviewer im Bundesgeodatenportal.[1]

Mit einer geplanten Durchführungsdauer von zehn Jahren ist NEPRO zum Prüfzeitpunkt in die zweite Halbzeit gestartet und befindet sich mit einzelnen Projekten in der Realisierungsphase. Swisstopo betrat mit dem beachtlichen Programmumfang Neuland und NEPRO verzeichnete einen harzigen Start. Diese Herausforderung und die damit verbundenen Schwachstellen wurden bereits 2022 in der ersten Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) aufgegriffen, die zu einer kritischen Einschätzung der Situation kam.[2] Swisstopo entschied sich danach für eine neue Umsetzungsvariante. Der Fokus soll auf die technische Migration gelenkt werden, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Die Produktionskette soll erst in einer zweiten Programmphase im laufenden Betrieb optimiert werden. Diese Inhalte werden zum Prüfzeitpunkt erarbeitet und stehen erst im Oktober 2024 zur Verfügung.

Aus Sicht der EFK besteht bei zwei Themen hoher Handlungsbedarf. Zum einen ist dem Nutzenversprechen NEPRO und den Programmzielen mehr Kontur und Verbindlichkeit zu verleihen und zum zweiten sind die Konsequenzen der neuen Umsetzungsvariante nicht ausreichend analysiert und adressiert. Der im April 2024 neu gestartete Programmleiter hat die wesentlichen Lücken im Programmsetup erkannt. Erste positive Resultate sind sichtbar, sie reichen jedoch nicht aus, um den aktuellen Status als zufriedenstellend zu beurteilen. Deshalb bleibt ein Grossteil der Empfehlungen offen, da sie wesentliche Grundlagen für das Programm betreffen.

Nutzenversprechen ist zu vage, um die zweite Tranche des Verpflichtungskredits von 22 Mio. Franken zu rechtfertigen

Die der Botschaft zugrundeliegende Variantenbewertung favorisiert die Modernisierung der gesamten swisstopo Produktionsplattform. Das erfordert insgesamt einen Verpflichtungskredit von 37 Mio. Franken. Das sind rund 22 Mio. Franken mehr, als eine vorwiegend technische Migration auf die neue Softwareversion kosten würde. Dieser Zusatznutzen ist mit Programmzielen umschrieben, die aber wenig griffig sind. Ohne klares Nutzenversprechen und fassbare Programmziele ist der Umsetzungsstand des Programms nicht verlässlich feststellbar. Damit fehlt die Beurteilungsgrundlage für die Freigabe der zweiten Tranche des Verpflichtungskredits in der Höhe von 19,7 Mio. Franken. Swisstopo plant, diese beim Bundesrat Ende 2025 zu beantragen.

Die von swisstopo in Auftrag gegebene Stakeholder-Analyse veranschaulicht potenzielle Synergien, die über alle Produktionsstufen und föderalen Ebenen realisierbar wären. Es fehlen aber fassbare «Business Cases», um diesen Nutzenbeitrag von NEPRO vollumfänglich zu realisieren. Solche sind jedoch notwendig, will swisstopo auch Verbesserungen ausserhalb der eigenen Produktionskette adressieren. Die Programmziele von NEPRO

[1] Abrufbar im Geoportal des Bundes (www.geo.admin.ch)

[2] Prüfung des Schlüsselprojektes Neue Produktionssysteme (PA 22157), verfügbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch)

sind auch für die einzelnen Teilprojekte zu wenig messbar. Grundsätzlich mangelt es auf Programmstufe an einer konsolidierten Gesamtsicht und belastbaren Fortschrittskontrolle.

Neue Umsetzungsvariante ist zielführend, Konsequenzen sind aber zu wenig durchdacht

Die neue Umsetzungsvariante ist eine schrittweise Optimierung der Produktionsplattform im laufenden Betrieb. Das wird swisstopo aufs Neue herausfordern, denn dieses Vorgehen ist für das Bundesamt neu. Das zukünftige Zusammenspiel von Stamm- und Projektorganisation ist noch nicht definiert und die Konsequenzen der neuen Umsetzungsvariante sind zu wenig durchdacht. Die neue Programmleitung bringt eine andere Kernkompetenz mit: Projektmanagement Know-how anstatt Geo-Fachexpertise. Der gesamte organisatorische Ansatz für die zweite Programmphase ist noch nicht definiert.

Im Programm besteht nur eine unvollständige Übersicht im Sinne eines Portfolios aller Projekte und involvierten Anwendungen. Zudem werden Vorgaben zum Cockpit IKT nur teilweise eingehalten. Die Umsetzung der Vorgaben zum IKT-Portfoliomanagement ist in der Leistungsvereinbarung 2024 von swisstopo mit dem Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport festgehalten.

Die Budgetplanung für 2024 ist erstellt und bis zum Programmende 2029 sind Ausgaben von 45,2 Mio. Franken budgetiert. Die Differenz von 20,4 Mio. zum totalen Finanzbedarf von 65,6 Mio. Franken ist noch nicht detailliert in die Kostenplanung des Programms eingeflossen. Mit der neuen Umsetzungsvariante wird NEPRO in zwei Programmphasen aufgeteilt, was kostenmässig noch nicht abgebildet ist. Damit sind die finanziellen Aufwendungen für die technische Migration und der nachgelagerten Optimierung in der Berichterstattung nicht ersichtlich. Die neue Programmleitung ist sich bewusst, dass für die Beantragung der zweiten Tranche des Verpflichtungskredits eine transparente Kostensituation vorzulegen ist, weshalb die EFK auf eine Empfehlung verzichtet.

Die Berichte des unabhängigen, externen Qualitäts- und Risikomanagements beziehen sich stark auf das aktuelle Zeitfenster respektive die derzeitigen Programminhalte. Die Risikolandschaft für die zweite Programmphase ist jedoch nicht abgebildet und die Konsequenzen der neuen Umsetzungsvariante sind nicht thematisiert. Damit erhält der Programmauftraggeber keine umfassende Aussensicht, um adäquat auf anstehende Herausforderungen zu reagieren.