INFORMATIKPROJEKTE

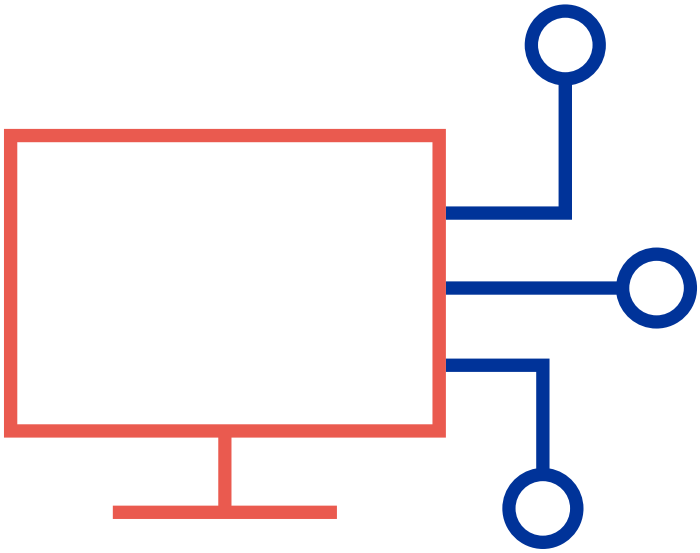
Prüfung des Schlüsselprojektes Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem

Staatssekretariat für Migration

EFK-24253

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

14.05.2025



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE ADRESSE DE COMMANDE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) Monbijoustrasse 45 3003 Bern Schweiz
BESTELLNUMMER NUMÉRO DE COMMANDE NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	420.24253
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN COMPLÉMENT D'INFORMATIONS INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
ABDRUCK REPRODUCTION RIPRODUZIONE REPRINT	Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorisée (merci de mentionner la source) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze **4**

L'essentiel en bref **6**

L'essenziale in breve **8**

Key facts **10**

1 Auftrag und Vorgehen **13**

1.1 Ausgangslage 13

1.2 Prüfungsziel und-fragen 14

1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze 14

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung 15

1.5 Schlussbesprechung 15

2 Voraussetzungen nach der Neuplanung **16**

2.1 Die neuen Aufwandschätzungen sind nachvollziehbar, enthalten aber wesentliche Planungsunsicherheiten 16

2.2 Das Risikomanagement adressiert die aktuellen Risiken, jedoch nicht die Zielerreichung gemäss Botschaft 17

2.3 Das Reporting über den Programmstand ist insgesamt transparent 17

3 Grundlagen für Architektur und Steuerung **19**

3.1 Botschaftsziele dienen noch nicht zur inhaltlichen Steuerung 19

3.2 Eine belastbare Fortschrittsprognose fehlt als Basis für das agile Vorgehen 20

3.3 Für eine ausreichende Planungssicherheit fehlen wichtige Architekturelemente 21

4 Verantwortung der Stammorganisationen **23**

4.1 Die Stammorganisation muss fit gemacht werden für die agile Zusammenarbeit 23

4.2 Das Zusammenarbeitsmodell ist noch nicht operationalisiert 24

4.3 Das Portfoliomanagement für agile Vorhaben ist im SEM noch nicht durchgängig umgesetzt 25

Anhang 1 – Rechtsgrundlagen 28

Anhang 2 – Abkürzungen 29

Anhang 3 – Glossar 30

Anhang 4 – Zusammenstellung der Empfehlungen und Stellungnahmen aus den Berichten EFK-22207 und EFK-18483 32

PRÜFUNG

Prüfung des Schlüsselprojektes Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem

Staatssekretariat für Migration

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm «Erneuerung ZEMIS» (ERZ) als Schlüsselprojekt zum zweiten Mal geprüft. Das zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ist veraltet und auch nicht mehr kompatibel mit anderen Standardlösungen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Das Staatssekretariat für Migration (SEM) erneuert deshalb mit dem Programm ERZ, bestehend aus sieben Projekten, diese Systemlandschaft und optimiert gleichzeitig seine Geschäftsprozesse. Das Programm wurde im Mai 2022 gestartet. Damals plante das SEM eine Laufzeit von rund fünf Jahren mit Gesamtkosten von 65,9 Millionen Franken. Aufgrund einer Neuplanung hat sich die Programmlaufzeit bis 2032 verlängert. Die Gesamtkosten haben sich um 127,1 Millionen Franken auf 193 Millionen erhöht.

Das SEM hat mit der Neuplanung und dem Aufbau neuer Rollen wichtige Voraussetzungen geschaffen, um das Programm ERZ zielführend umzusetzen. Im Rahmen der verfügbaren Zeit in der Neuplanung konnte das SEM mit dem Programm beachtliche Fortschritte erzielen. Es bestehen jedoch noch einige wesentliche Unsicherheiten in der Aufwandschätzung. Damit ist die Neuplanung noch nicht über die gesamte Programmlaufzeit belastbar. Verschiedene Empfehlungen der EFK aus der Prüfung im Jahr 2022 konnte das SEM noch nicht abschliessend umsetzen.[1] Um diese Unsicherheiten zu beheben, muss das Zusammenspiel zwischen dem SEM, dem Informatik Service Center (ISC) und dem Generalsekretariat EJPD optimiert werden.

Wesentliche Faktoren sind in der Kosten- und Zeitplanung noch nicht berücksichtigt

Für die Neuplanung hat das SEM einen strukturierten und nachvollziehbaren Ansatz gewählt. In dieser ist primär die technische Ablösung des Altsystems ZEMIS berücksichtigt. Kritische Elemente für die Zielerreichung des Programms sind aber nicht vollständig eingeflossen. Es fehlt beispielsweise eine Soll-Datenarchitektur inklusive einer Datenmigrationsplanung. Die Migrationskosten können aufgrund des grossen Datenbestandes zu einem wesentlicher Kostentreiber werden. Das SEM hat erste Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität initialisiert, um eine gute Basis für die effiziente Migration zu schaffen. Inhaltlich muss es jedoch noch Anforderungen von wichtigen Querschnittsrollen des Informationssicherheits- und Datenschutzes, des Internen Kontrollsystems oder des Business-Continuity-Managements erheben.

Mit der Botschaft vom 21. April 2021 zum Verpflichtungskredit des Programms ERZ hat der Bundesrat fünf Ziele definiert.[2] Zu diesen Zielen gehören etwa die Aufwand-/Kostenreduktion durch die Optimierung und Automatisierung von Prozessschritten. Die Botschaftsziele sind noch nicht operationalisiert und auf messbare Schlüsselresultate heruntergebrochen. Damit fehlt dem SEM ein wichtiges Instrument zur Steuerung wesentlicher Programmziele. Insbesondere bleibt deshalb offen, wie es die Aufwand- und Kostenreduktionen in der ausgewiesenen Millionenhöhe realisiert. Für die Weiterverrechnung dieser ERZ-Betriebskosten mittels Gebühren braucht es auch eine transparente Kostenentwicklung gegenüber den Kantonen.

Für die Planung des Programms ERZ hat die Architektur eine zentrale Bedeutung. Das SEM orientiert sich im Programm an modernen Architekturprinzipien, was eine gezielte und modulare Weiterentwicklung erlaubt. Die Architekturfreigaben in den zuständigen Architekturboards des SEM bzw. auf Stufe Departement basieren

[1] Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes «Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem» mit Schwerpunkt Digitale Transformation (PA 22207), abrufbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

[2] Botschaft zu einem Verpflichtungskredit zur Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) vom 21. April 2021, BBl 2021 1056

jedoch nicht auf formellen Freigabekriterien. Damit ist die Qualität der Architekturergebnisse für die Entscheidungsträger in der Programmsteuerung schwierig zu beurteilen.

Das Portfoliomanagement für agile Vorhaben ist noch nicht durchgängig umgesetzt

Das SEM hat die Planung der Programmdurchführung über das Portfolio ERZ zielführend definiert. Es hat die dafür notwendigen Strukturen weitgehend aufgebaut. Über das Portfolio ERZ bildet das SEM die geplanten Arbeiten und budgetierten Kosten auf der Zeitachse ab. Aufgrund der bestehenden Planungsunsicherheiten liegt aber noch keine belastbare mittel- und langfristige Planungssicht vor. Diese Sicht muss das SEM schnell schärfen, um eine ausreichend stabile Planung über die agilen Vorhaben des SEM zu ermöglichen.

Neben einer validen Zeit-/Kostenplanung muss das SEM über das Portfoliomanagement ERZ auch den inhaltlichen Programmfortschritt bezüglich der Botschaftsziele nachvollziehbar ausweisen können. Damit gekoppelt sind insbesondere auch der erzielte und prognostizierte Nutzen oder die zeitlichen Abhängigkeiten von den Partnerinnen und Partnern (bspw. ISC-EJPD, Kantone). Über diese Planungseckwerte muss das SEM die Programmdurchführung weiter optimieren, um damit die allfälligen Mehrkosten aus der Planungsunsicherheit zu kompensieren.

Nach der Betriebsübergabe der neuen Systeme wird die Weiterentwicklung im Amts-Portfoliomanagement des SEM gesteuert. Ein erstes System hat das Programm bereits dem IT-Betrieb SEM übergeben. Für die nahtlose Weiterführung der Entwicklung muss das SEM sein Amts-Portfolio nach einheitlichen Strukturen aus dem Programm ERZ steuern. Dafür muss es noch eine entsprechende Planung (Roadmap) für die SEM-Systeme erarbeiten.

Das Zusammenarbeitsmodell ist noch nicht operationalisiert

Mit der laufenden Neuplanung hat das SEM in seiner Organisation ein hohes Engagement zum Programm ERZ erreicht. Es hat für die agile Zusammenarbeit neue Rollen aufgebaut, insbesondere die Business-Owner, Product-Manager, Product-Owner oder Verantwortlichen für das Prozessmanagement. Das Rollenverständnis und die Umsetzung in den Direktionsbereichen des SEM ist aber noch unterschiedlich. Mit den allgemein knapper werdenden Personalressourcen bleibt der durchgängige Aufbau der neuen Rollen ein Risiko. Es fehlt im SEM eine gesamtheitliche Personalentwicklungsstrategie in diese agile Welt.

Für das Programm ERZ haben das SEM, das Generalsekretariat EJPD und das ISC-EJPD ein Zusammenarbeitsmodell nach agilen Prinzipien festgelegt. Personelle Überschneidungen von Rollen können zu Mehrkosten führen und müssen noch zwischen dem SEM, dem Programm ERZ und dem ISC-EJPD abgestimmt werden.

Das Generalsekretariat EJPD muss als Vorgabestelle des Zusammenarbeitsmodells das Arbeiten nach agilen Prinzipien ermöglichen. Es muss dazu die Grundlagen für die agilen Planungsprozesse schnell etablieren und schrittweise weiterentwickeln. Das setzt eine aktive Moderation mit zeitnahen Entscheiden für laufenden Vorhaben seitens des Generalsekretariats EJPD voraus. Beispielsweise muss das ISC-EJPD die Entwicklungsaufwände für das Programm nachvollziehbar ausweisen, um die Planungsgenauigkeit schrittweise zu verbessern.

AUDIT

Audit du projet informatique clé « Renouvellement du système d'information central sur la migration »

Secrétariat d'État aux migrations

L'ESSENTIEL EN BREF

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à son deuxième audit du projet informatique clé « Renouvellement du SYMIC ». Le système d'information central sur la migration (SYMIC) est obsolète et n'est plus compatible avec certaines des solutions standard utilisées par le Département fédéral de justice et police (DFJP). Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a donc décidé de lancer en mai 2022 le programme de renouvellement du SYMIC (RES), composé de sept projets, afin de moderniser cet environnement système tout en optimisant ses propres processus d'affaires. À l'époque, le SEM avait estimé la durée du projet à cinq ans, pour un budget total de 65,9 millions de francs. En raison d'une nouvelle planification, la fin du programme RES a depuis été repoussée à 2032 tandis que les coûts, d'abord réévalués à 127,1 millions, s'élèvent aujourd'hui à 193 millions de francs.

En opérant une nouvelle planification et en définissant de nouveaux rôles, le SEM a posé des jalons essentiels à une mise en œuvre efficace du programme RES. Si des avancées remarquables ont pu être réalisées dans le cadre de ce nouveau calendrier, il subsiste néanmoins des incertitudes majeures quant à l'estimation des dépenses. La fiabilité de la nouvelle planification n'est donc pas encore assurée pour toute la durée du programme. Par ailleurs, plusieurs recommandations issues du premier audit effectué par le CDF en 2022 n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.[3] Afin de résoudre ces différents problèmes, il est impératif que le SEM, le Centre de services informatiques (CSI) et le Secrétariat général de l'EFJP agissent de manière beaucoup plus coordonnée.

Facteurs essentiels pas encore pris en compte dans la planification des coûts et des délais

L'approche adoptée par le SEM dans le cadre de la nouvelle planification est structurée et transparente, et porte avant tout sur le remplacement technique de l'ancien système SYMIC. Certains éléments indispensables à la réussite du programme n'ont toutefois pas encore été pleinement intégrés à la planification. Il manque par exemple une architecture des données cible, intégrant une planification de la migration des données. Au vu de l'importance des volumes de données, les coûts résultant de la migration pourraient être significatifs. À cet égard, le SEM a pris de premières mesures en vue d'améliorer la qualité des données, de sorte à disposer de bases solides garantissant l'efficacité de leur migration. Pour ce qui est du contenu, il doit encore clarifier les exigences de certains rôles transversaux importants dans les domaines de la sécurité de l'information et de la protection des données, du système de contrôle interne, ou de gestion de la continuité des activités.

Dans son message du 21 avril 2021 relatif à un crédit d'engagement pour le programme de renouvellement du SYMIC, le Conseil fédéral a défini cinq objectifs.[4] Parmi ceux-ci figure la réduction de la charge de travail et des coûts grâce à l'optimisation et à l'automatisation des étapes de la procédure. Ces objectifs n'ont toutefois pas encore été traduits en indicateurs clés mesurables, ce qui prive le SEM d'un instrument crucial pour le pilotage des principaux objectifs du programme. Pour cette raison, il est particulièrement difficile de savoir dans quelle mesure les réductions envisagées, se chiffrant en millions, se concrétiseront réellement. Les coûts

[3] Audit du projet TNI clé Renouvellement du système d'information central sur la migration avec accent sur la transformation numérique (PA 22207), disponible sur le site du CDF (www.efk.admin.ch).

[4] Message relatif à un crédit d'engagement pour le renouvellement du système d'information central sur la migration (SYMIC) du 21 avril 2021, FF 2021 1056.

d'exploitation du programme sont partiellement couverts par les émoluments, raison pour laquelle le SEM doit présenter de manière transparente aux cantons l'évolution des coûts.

L'architecture joue un rôle central dans la planification du programme RES. Pour gérer ce dernier, le SEM recourt à des principes d'architecture modernes, qui lui permettent d'opérer des évolutions ciblées et modulaires. Les validations de l'architecture effectuées par les comités compétents à l'échelle du SEM ou du département ne reposent toutefois sur aucun critère de validation formel. Il est donc difficile pour les décideurs d'évaluer la qualité des résultats de l'architecture.

Mise en œuvre incohérente de la gestion des portefeuilles de projets agiles

Le SEM a défini de manière pertinente la planification de la mise en œuvre du programme RES dans le portefeuille y afférent et a mis en place la majorité des structures nécessaires à cet effet. Le portefeuille RES lui permet de représenter les tâches à effectuer en les associant à une estimation des coûts et à un délai. Toutefois, en raison des incertitudes qui l'entourent, la planification du programme à moyen et à long terme n'est pas encore disponible. Le SEM doit donc préciser au plus vite sa vision stratégique afin de pouvoir établir une planification suffisamment stable des différents projets agiles de l'office.

Outre une planification fiable des délais et des coûts, le SEM doit aussi pouvoir présenter de manière transparente, dans le cadre de la gestion du portefeuille RES, les avancées du programme par rapport aux objectifs définis dans le message du Conseil fédéral. Ces avancées concernent surtout les avantages recherchés ou attendus ainsi que les interdépendances en matière de calendrier entre les partenaires (par ex. entre le Centre de services informatiques du DFJP [CSI-DFJP] et les cantons). Le SEM doit poursuivre l'optimisation de la mise en œuvre du programme en se basant sur les valeurs de références liées à la planification et doit compenser les éventuels surcoûts résultant des incertitudes en matière de planification.

Une fois que le nouveau système aura été remis à l'exploitation, il sera développé dans le cadre de la gestion de portefeuille de l'office du SEM. Un premier système a déjà été remis à l'unité en charge de l'exploitation informatique du SEM. Afin d'assurer un développement efficace du programme, le SEM doit piloter le portefeuille de l'office selon des structures uniformes en adéquation avec celles utilisées pour la gestion du programme RES. Pour ce faire, le SEM doit encore élaborer une planification adaptée de ses systèmes (feuille de route).

Un modèle de collaboration non opérationnel

La nouvelle planification du programme RES proposée par le SEM a rencontré un grand engagement au sein de l'office. Elle prévoyait la mise en place de nouveaux rôles nécessaires à la collaboration agile, notamment ceux de *business owner*, de *product manager*, de *product owner* ou de responsable de la gestion des processus. Malgré ces avancées, les différents domaines de direction du SEM ne partagent pas tous la même compréhension des rôles, ce qui se traduit par une mise en œuvre très hétérogène. Le déploiement des nouveaux rôles présente donc un risque pour le projet, surtout en tenant compte de la diminution constante des ressources en personnel disponibles. Il est nécessaire que le SEM se dote d'une stratégie globale de développement du personnel adaptée à un monde agile.

Dans le cadre du programme RES, le SEM, le Secrétariat général du DFJP (SG-DFJP) et le CSI-DFJP ont défini ensemble un modèle de collaboration régi par des principes agiles. Les trois organisations doivent encore identifier et supprimer les chevauchements entre les rôles afin d'éviter des surcoûts.

En sa qualité d'organe de prescription pour le modèle de collaboration, le SG-DFJP est tenu de mettre en place les conditions nécessaires à un travail réalisé selon des principes agiles. Pour ce faire, il doit élaborer rapidement les fondements de ces processus agiles de planification et les développer par étape. Cela suppose qu'il assure un suivi actif du programme et prenne rapidement des décisions concernant les projets en cours. Par exemple, le CSI-DFJP doit justifier de manière transparente les charges de développement du programme, afin d'améliorer progressivement la précision de la planification.

VERIFICA

Verifica del progetto chiave Rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione

Segreteria di Stato della migrazione

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto per la seconda volta a verifica il programma «Rinnovo di SIMIC» (ERZ). Il Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) è obsoleto e non è più compatibile con altre soluzioni standard del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha deciso quindi di rinnovare l'architettura di sistema attraverso il programma ERZ, costituito da sette progetti, e di ottimizzare al contempo i propri processi aziendali. Il programma era stato avviato a maggio 2022. In quel momento la SEM aveva previsto una durata di circa cinque anni con costi complessivi pari a 65,9 milioni di franchi. A causa di una nuova pianificazione, la durata del programma si è estesa fino al 2023. I costi complessivi sono aumentati di 127,1 milioni di franchi a 193 milioni.

La nuova pianificazione e la definizione di nuovi ruoli da parte della SEM hanno creato presupposti importanti per attuare in modo mirato il programma ERZ. Nell'arco di tempo a disposizione per la nuova pianificazione, la SEM ha compiuto notevoli progressi con il programma. Sussistono tuttavia alcune incertezze significative per quanto concerne la stima dei costi. La nuova pianificazione non è quindi definitiva per l'intera durata del programma. La SEM non ha ancora attuato in modo definitivo diverse raccomandazioni formulate dal CDF nell'ambito della verifica del 2022.[5] Per dissipare le summenzionate incertezze, occorre ottimizzare la collaborazione tra la SEM, il Centro servizi informatici (CSI) e la Segreteria generale DFGP (SG-DFGP).

Fattori significativi non ancora presi in considerazione nella pianificazione temporale e dei costi

Per la nuova pianificazione, la SEM ha scelto un approccio strutturato e comprensibile, che tiene conto, in primo luogo, della sostituzione tecnica del vecchio sistema SIMIC. Tuttavia, gli elementi critici per il raggiungimento degli obiettivi del programma non sono stati pienamente integrati. Manca ad esempio un'architettura dei dati auspicata, che comprenda una pianificazione della migrazione dei dati. A causa dell'elevato volume di dati, i costi di migrazione possono rappresentare un fattore di costo significativo. La SEM ha adottato le prime misure volte a migliorare la qualità dei dati, al fine di creare una base solida per una migrazione efficiente. Per quanto concerne i contenuti, tuttavia, deve ancora definire i requisiti relativi a importanti ruoli trasversali, quali la protezione della sicurezza delle informazioni e dei dati, il sistema di controllo interno o la gestione della continuità operativa.

Nel messaggio del 21 aprile 2021 concernente un credito d'impegno per il rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) il Consiglio federale ha definito cinque obiettivi. [6] Tra questi figura l'obiettivo della riduzione degli oneri e dei costi attraverso l'ottimizzazione e l'automatizzazione delle fasi del processo. Gli obiettivi del messaggio non sono ancora stati resi operativi né suddivisi in risultati chiave misurabili. Di conseguenza, la SEM non dispone di un importante strumento per il controllo degli obiettivi essenziali del programma. In particolare, non è chiaro come intende realizzare le riduzioni di oneri e costi nell'ordine di milioni di franchi indicati. Per poter rifatturare tali costi d'esercizio ERZ tramite emolumenti è inoltre necessario uno sviluppo trasparente dei costi nei confronti dei Cantoni.

---

[5] Verifica del progetto chiave TDI Rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione sotto il profilo della trasformazione digitale (PA 22207), disponibile sul sito del CDF (www.efk.admin.ch).

[6] FF 2021 1056.

L'architettura riveste un'importanza centrale per la pianificazione del programma ERZ. Nel quadro di tale programma, la SEM si orienta a moderni principi di architettura che consentono un ulteriore sviluppo mirato e modulare. Tuttavia, le approvazioni riguardanti l'architettura nei comitati di architettura competenti della SEM o a livello di dipartimento non si basano su criteri di approvazione formali. Di conseguenza, risulta difficile per i responsabili decisionali in seno alla direzione del programma valutare la qualità dei risultati dell'architettura.

La gestione del portafoglio per i progetti agili non è ancora stata attuata in maniera completa.

La SEM ha definito in modo mirato la pianificazione dell'esecuzione del programma attraverso il portafoglio ERZ e ha inoltre creato gran parte delle strutture necessarie a tal fine. Tale portafoglio consente di riportare i lavori pianificati e i costi preventivati su un asse temporale. A causa delle attuali incertezze legate alla pianificazione, non è ancora disponibile una prospettiva a medio e lungo termine. La SEM deve affinare tempestivamente tale prospettiva per consentire una pianificazione sufficientemente stabile dei suoi progetti agili.

Oltre a una valida pianificazione temporale e dei costi, la SEM deve essere in grado di dimostrare in modo comprensibile, attraverso la gestione del portafoglio ERZ, anche lo stato di avanzamento del programma in termini di contenuto rispetto agli obiettivi del messaggio. Si aggiungono in particolare anche i benefici ottenuti e previsti o le dipendenze dai partner per quanto concerne le scadenze (p. es. CSI-DFGP, Cantoni). Al fine di compensare eventuali costi aggiuntivi risultanti dall'incertezza nella pianificazione, la SEM deve ottimizzare ulteriormente l'esecuzione del programma basandosi su questi valori di pianificazione.

Una volta messi in esercizio i nuovi sistemi, l'ulteriore sviluppo sarà gestito dalla SEM nell'ambito della gestione del portafoglio dell'ufficio. Un primo sistema è già stato consegnato all'esercizio informatico della SEM. Per garantire la continuità dello sviluppo, la SEM deve gestire il portafoglio dell'ufficio secondo strutture uniformi, conformemente al programma ERZ. A tal fine deve ancora elaborare una pianificazione adeguata (roadmap) per i propri sistemi.

Modello di collaborazione non ancora operativo

Con la nuova pianificazione in corso, la SEM ha dato prova di un forte impegno a favore del programma ERZ all'interno della propria organizzazione. Ha definito nuovi ruoli per la collaborazione agile, in particolare quelli di business owner, product manager, product owner o responsabile della gestione dei processi. L'interpretazione dei ruoli e l'attuazione negli ambiti direzionali della SEM non è ancora uniforme. La diminuzione di risorse umane mette a rischio lo sviluppo coerente dei nuovi ruoli. Alla SEM manca una strategia globale per lo sviluppo del personale in questo contesto agile.

La SEM, la SG-DFGP e il CSI-DFGP hanno definito un modello di collaborazione basato su principi agili a favore del programma ERZ. La sovrapposizione di funzioni può comportare costi aggiuntivi. Tale aspetto deve ancora essere coordinato tra la SEM, il programma EZR e il CSI-DFGP.

In qualità di organo regolatore del modello di collaborazione, la SG-DFGP ha il compito di garantire delle metodologie di lavoro agili. A tal fine deve stabilire tempestivamente le basi per i processi di pianificazione agili e svilupparle gradualmente. Ciò richiede una moderazione attiva con decisioni tempestive da parte della SG-DFGP per i progetti in corso. Ad esempio, il CSI-DFGP deve indicare in modo comprensibile le spese per lo sviluppo del programma, al fine di migliorare gradualmente la precisione nella pianificazione.

AUDIT

Audit of the key project Central Migration Information System renewal

State Secretariat for Migration

KEY FACTS

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has carried out a second audit on the ZEMIS renewal (ERZ) programme as a key project. The Central Migration Information System (ZEMIS) is outdated and is also no longer compatible with other standard systems in the Federal Department of Justice and Police (FDJP). The State Secretariat for Migration (SEM) is therefore running the renewal programme ERZ, which consists of seven projects, to modernise the system landscape while optimising its business processes at the same time. The programme was launched in May 2022. At the time, the SEM's plans were for the programme to run for around five years with total costs of CHF 65.9 million. This was later extended to 2032 after the plan was re-written. The total costs have increased by CHF 127.1 million to CHF 193 million.

With the new plan and the creation of new roles, the SEM laid important foundations for the successful implementation of the ERZ programme. Within the time available, the SEM has made considerable progress with the programme. However, there are still some significant uncertainties in the cost estimate. This means that the new plan is not yet reliable for the entire programme period. The SEM has not yet been able to fully implement some of the SFAO's recommendations arising from the audit carried out in 2022.[7] To resolve these uncertainties, the interaction between the SEM, the IT Service Centre (ISC) and the General Secretariat of the FDJP must be optimised.

Key factors have not yet been taken into account in cost and time planning

The SEM has opted for a structured and transparent approach for the new plan. This primarily takes into account the technological aspects of replacing the old ZEMIS system. However, critical elements for achieving the programme's objectives have not been fully incorporated. For example, there is no target data architecture, including data migration planning. Due to the large amount of data, the migration costs could turn into a significant cost driver. The SEM has commenced initial measures to improve data quality, which will create a good basis for efficient migration. However, with regard to content they still need to identify requirements relating to important cross-functional roles in information security and data protection, the internal control system and business continuity management.

In its dispatch of 21 April 2021 on a guarantee credit for the ERZ programme, the Federal Council defined five objectives.[8] These objectives include, for example, reducing expenditure and costs by optimising and automating process steps. The dispatch objectives have not yet been implemented and broken down into measurable key results. This means the SEM is missing an important instrument for managing key programme objectives. It therefore remains unclear how it will achieve the reported reductions in expenditure and costs amounting to millions. In order to pass these ERZ operating costs on by way of fees, there also needs to be transparency vis-à-vis the cantons regarding the development of costs.

The architecture is crucial to the planning of the ERZ programme. The SEM uses modern architectural principles in the programme, which allows for targeted and modular further development. However, architecture

[7] Audit of the DTI key project Central Migration Information System renewal with a focus on digital transformation (audit mandate 22207), available on the SFAO website (www.efk.admin.ch)

[8] Dispatch on a guarantee credit for the renewal of the Central Migration Information System (ZEMIS) of 21 April 2021, BBl 2021 1056

approvals in the relevant SEM architecture boards, or where appropriate at Department level, are not based on formal approval criteria. This makes it difficult for those making the decisions in the programme management to assess the quality of the architectural results.

Portfolio management for agile projects has not yet been implemented across the board

The SEM planned the programme implementation via the ERZ portfolio in a targeted manner. It has largely established the structures required for this. The SEM uses the ERZ portfolio to map the planned work and budgeted costs on a timeline, but because of the current planning uncertainties, no reliable medium- and long-term planning view is available at present. The SEM must quickly refine this view in order to enable sufficiently stable planning for its agile projects.

In addition to valid time/cost planning, the SEM must also be able to use the ERZ portfolio management to demonstrate, in a comprehensible manner, the progress made on content against the objectives of the dispatch. This is linked in particular to the benefits achieved and forecast, or the partners' time dependencies (e.g. ISC-FDJP, cantons). The SEM must further optimise programme implementation on the basis of these planning parameters in order to offset any additional costs arising from planning uncertainty.

Following operational handover of the new systems, further development will be managed within the SEM's office portfolio management department. The programme has already handed over the first programme to the SEM IT unit. To ensure the seamless continuation of development, the SEM must use uniform structures from the ERZ programme to manage its portfolio. A corresponding plan (roadmap) for the SEM systems still needs to be developed.

The cooperation model has not yet become operational

With the new plan, the SEM has achieved a high level of commitment to the ERZ programme within its organisation. It has established new roles for agile collaboration, in particular the Business Owner, Product Manager, Product Owner and those responsible for process management. However, there are still differences in how roles are understood and implemented in the various SEM management areas. With human resources becoming increasingly scarce, the ongoing development of new roles remains a risk. The SEM does not have a comprehensive personnel development strategy for this agile world.

The SEM, the General Secretariat of the FDJP and the ISC-FDJP have agreed a cooperation model based on agile principles for the ERZ programme. Overlapping roles can lead to additional costs and still need to be coordinated between the SEM, the ERZ programme and the ISC-FDJP.

As the body responsible for the cooperation model, the General Secretariat of the FDJP must enable work to be carried out according to agile principles. To this end, it must quickly establish the foundations for agile planning processes and develop them step by step. This requires active moderation by the General Secretariat of the FDJP, with timely decisions on current projects. For example, the ISC-FDJP must provide a transparent account of the programme development costs in order to gradually improve planning accuracy.

GENERELLE STELLUNGNAHME DES GENERALSEKRETARIATS EJPD

Christian Hirschi, Chef Informatik des EJPD, ist mit dem Textvorschlag des SEM einverstanden und verzichtet auf eine generelle Stellungnahme des EJPD.

GENERELLE STELLUNGNAHME DES STAATSSEKRETARIATS FÜR MIGRATION

Das Staatsekretariat für Migration (SEM) musste im Sommer 2023 erkennen, dass sich das Programm ERZ nicht wie gewünscht entwickelt. Aus diesem Grund wurde eine neue Programmleitung eingesetzt, welche mit grossem Engagement Massnahmen einleitete, um die Arbeiten wieder in geordnete Bahnen zu bringen. Die eingeleiteten Massnahmen haben offensichtlich die gewünschte Wirkung gezeigt, denn im ERZ konnten zwischenzeitlich qualitativ gute Ergebnisse erarbeitet werden.

Zum Prüfungszeitpunkt war das Programm schwergewichtig mit der Detaillierung der Planungsarbeiten, dem Antrag an den Bundesrat für die Freigaben des Verpflichtungskredits zwei sowie der Initialisierung der Entwicklungsarbeiten in den Projekten beschäftigt. Entsprechend konnten der EFK zum Prüfzeitpunkt teilweise erst unvollständige Ergebnisse, insbesondere bezüglich der Planung, vorgelegt werden. Aus dieser Optik können wir die Anmerkungen der EFK durchaus nachvollziehen.

Das SEM wird weiter alles daransetzen, gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung zu schaffen und unterstützt die gemachten Empfehlungen, deren Umsetzung inzwischen bereits grösstenteils eingeleitet wurde.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) basiert weitgehend auf veralteten Technologien. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist verpflichtet, seine IKT-Leistungen für ZEMIS beim ISC-EJPD zu beziehen. Die eingesetzten Technologien sind unter anderem nicht mehr kompatibel mit den Secure Private Cloud Lösungen im Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). In der Folge wird die Weiterentwicklung wie auch der Unterhalt von ZEMIS zunehmend teurer.

Das SEM hat deshalb begonnen, die Systemlandschaft ZEMIS gesamthaft zu erneuern und seine Geschäftsprozesse zu optimieren. Das Parlament hat dafür 2021 die Botschaft zum Verpflichtungskredit für das Programm «Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems» (ERZ) gutgeheissen. Mit der Botschaft sind insgesamt fünf Ziele verknüpft, welche das SEM erreichen muss:

- Lebenszyklus/Nachhaltigkeit der Zielarchitektur von rund 10 Jahren
- Reduktion der Komplexität des Gesamtsystems
- Modularität/Flexibilität des Systemaufbaus
- Aufwand-/Kostenreduktion bezüglich menschlicher Interaktion in den Prozessschritten
- Erweiterbarkeit der Architektur.

Damit wird in der Botschaft eine Betriebskostenreduktion der Informatik (IT) um 15–20 Prozent ausgewiesen. Das heisst, die jährlichen Betriebskosten sollen bis vier Millionen Franken tiefer sein, als zum Zeitpunkt der Botschaftserarbeitung. Ebenso sind Einsparungen in einstelliger Millionenhöhe aufgrund von Optimierungs- und Automatisierungspotenzialen ausgewiesen.

Das SEM hat 2024 aufgrund von Verzögerungen, offen Fragen zum Programmumfang und steigenden Kosten eine Neuplanung durchgeführt. Diesen Handlungsbedarf hat auch die EFK in ihrer ersten Prüfung aufgezeigt. Um den neu beurteilten Umfang zu erreichen, muss das SEM die Durchführungsdauer bis Ende 2032 verlängern. Daraus resultieren Mehrkosten von 127,1 Millionen Franken, womit sich die Gesamtkosten neu auf 193 Millionen belaufen.

Die zusätzliche Finanzierung erfolgt gestaffelt im Zweijahresrhythmus über den ordentlichen Budgetierungsprozess des «Entwicklungsrahmens im Eigenbereich». Diese Mittel sind auf einem Kredit des Bereichs Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der Bundeskanzlei reserviert. Nach Praxis der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) werden solche Entwicklungsleistungen den Verpflichtungskrediten nicht belastet, entsprechend bleibt der Verpflichtungskredit für ERZ unverändert. Ob diese Praxis der EFV dem Programm genügend Stabilität gibt, hat die EFK im Rahmen dieser Prüfung nicht geprüft.

Mit dem Bundesbeschluss vom 7. März 2022 wurde ein Verpflichtungskredit von insgesamt 50,66 Millionen Franken bewilligt. Die erste Tranche wurde im Umfang von 22 Millionen freigegeben. Gestützt auf die Neuplanung des Programms ERZ hat der Bundesrat am 6. Dezember 2024 die zweite Tranche des Verpflichtungskredits im Umfang von 28,66 Millionen freigegeben. Das Programm ERZ besteht aus sieben aktiven Projekten (Abbildung 1). Das Projekt ISRtoZEMIS (Digitalisierung im Bereich Ausstellung von Ausweisen für ausländische Personen) hat den ersten Release bereits eingeführt und der Betriebsorganisation übergeben.

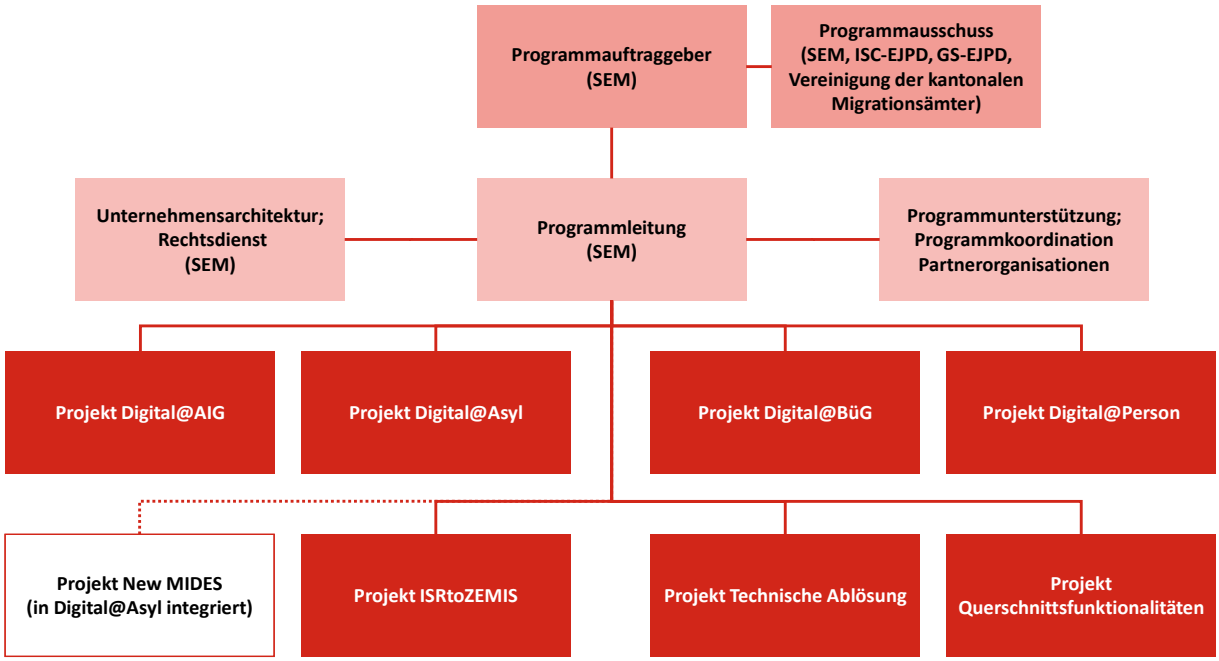


Abbildung 1 : Programmorganigramm ERZ (vereinfachte Darstellung EFK)

Der Bundesrat hat 2021 das Programm ERZ zum Schlüsselprojekt erklärt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte dieses Schlüsselprojekt zum zweiten Mal[9].

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Diese Prüfung soll aufzeigen, ob das Schlüsselprojekt nach der Neuplanung zielführend aufgestellt ist, um die gesetzten Ziele zu erreichen. In diesem Rahmen hat die EFK auch die Umsetzung der Empfehlungen aus der Prüfung von 2022 sowie einer Empfehlung aus der EFK-Prüfung 18483[10] beurteilt. Folgende Fragen sollen beantwortet werden:

1. Überprüft das Programm die Wirksamkeit der eingeleiteten Massnahmen zur Stabilisierung des Programms? (Kapitel 2 und 3)
2. Sind die wesentlichen Risiken identifiziert, verstanden und adressiert? (Kapitel 2.2)
3. Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel? (Kapitel 2.3)
4. Wird das Effizienzsteigerungspotenzial der Digitalen Transformation im Hinblick auch auf den Einsatz von künstlicher Intelligenz ausgeschöpft? (Kapitel 3 und 4)
5. Wurden die Empfehlungen aus der Prüfung 22207 sowie die Empfehlung 18483.001 umgesetzt? (Anhang 4)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleiter) und Michelle Desmond vom 14. November 2024 bis 5. Februar 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Die EFK wurde bei der Beurteilung der Empfehlung 18483.001 durch eine externe Firma unterstützt. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

---

[9] Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes «Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem» mit Schwerpunkt Digitale Transformation (PA 22207), abrufbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

[10] Prüfung des Projekts «Umsetzung der Neustrukturierung des Asylbereichs und Organisationsentwicklung im Staatssekretariat für Migration» (PA 18483), abrufbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SEM wie auch dem Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Prüfungsdurchführung wurde mit der mündlichen Rückmeldung an die Geprüften am 5. Februar 2025 abgeschlossen. Die Schlussbesprechung fand am 3. April 2025 statt. Teilgenommen haben vom Generalsekretariat EJPD der Co-Generalsekretär, der Chef Informatik EJPD und der Leiter Geschäftsarchitektur EJPD; vom SEM der Chef Direktionsbereich Asyl (Stv. Direktor SEM), der Programmleiter ERZ; vom ISC-EJPD der Leiter Informatik Service Center. Von Seite EFK haben die Mandatsleiterin, die Federführende und der Revisionsleiter teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 VORAUSSETZUNGEN NACH DER NEUPLANUNG

2.1 Die neuen Aufwandschätzungen sind nachvollziehbar, enthalten aber wesentliche Planungsunsicherheiten

Die Kosten- und Zeitplanung für die Programmdurchführung ist klar strukturiert

Die Eckwerte der Neuplanung ERZ wurden durch den Bundesrat am 6. Dezember 2024 mit der Freigabe der zweiten Verpflichtungskredit-Tranche genehmig. Damit liegen für das Programm wieder verbindliche Vorgaben für die Gesamtkosten und die Durchführungsdauer vor. Das SEM hat die Programmdurchführung neu in zwei Stufen geteilt:

- Die Stufe 1 löst das Altsystems ZEMIS ab (inklusive erster Optimierungen).
- Die Stufe 2 legt den Schwerpunkt auf die Optimierung.

Die Gesamtkosten basieren auf Schätzungen für die Neuentwicklung von ZEMIS, unter anderem gestützt auf den Entwicklungskosten des Altsystems oder Schnittstellen zu Umsystemen. Basierend auf der parallel erarbeiteten Informationssystemarchitektur hat das SEM die Schätzung mit internen Fachspezialisten plausibilisiert. Die Architektur berücksichtigt soweit vorhanden die künftigen Geschäftsprozesse, womit bereits Aspekte der Stufe 2 in der Kostenschätzung berücksichtigt sind. Der Projektmanagementaufwand wurde mit 40 % des Entwicklungsaufwandes angesetzt.

Die Programmlaufzeit ergibt sich primär aus dem Verhältnis des geschätzten Entwicklungsaufwandes zum mit dem GS-EJPD vereinbarten Amtskontingent der Entwicklungskapazität. Bei letzterem liegt die Annahme zu Grunde, dass für die Programmumsetzung die vorhandenen zwei Entwicklerteams auf bis zu acht Teams aufgestockt werden.

Wesentliche Kostenfaktoren sind in der Planung noch nicht berücksichtigt

Für die Neuplanung hat das SEM die Umsetzung der Botschaftsziele nicht mit messbaren Schlüsselresultaten operationalisiert. Damit bleibt unklar, welche Kosten mit der Umsetzung dieser Ziele verbunden sind. Die Aufwände für die notwendigen Datenmigrationen sind in der Aufwandschätzung der Neuplanung ebenfalls nicht eingerechnet. Zum Prüfungszeitpunkt liegen für diese Aufwandsschätzungen weder die dafür notwendigen Datenarchitekturen noch die vollständigen Geschäftsprozesse aus den Projekten vor.

In die Kostenberechnung sind noch keine Anforderungen von Querschnittsrollen eingeflossen. Mit Blick auf die neuen Technologien und Architekturansätze können die Informatik- und Datensicherheit sowie das Business Continuity Management (BCM) eine kostentreibende Rolle spielen. Dasselbe gilt für anzupassende Rechtsgrundlagen oder das interne Kontrollsystem (IKS) bezüglich automatisierter Kontrollen.

Zum Prüfungszeitpunkt sind die Aufwände seitens ISC-EJPD unklar. Dieses plant seine Ressourcen dem Programm mit seinen Standardrollen als Generalunternehmer beizustellen. Verschiedene dieser Rollen sind jedoch bereits durch programmeigene Ressourcen besetzt. Diese personellen Überschneidungen sind in der Neuplanung des Programms ERZ nicht berücksichtigt. Nach Grobschätzungen des SEM würden sich damit die Gesamtkosten zusätzlich um rund 40 % erhöhen. Als weiteres Risiko können die zusätzlichen Entwicklerteams seitens ISC-EJPD gelten, da diese Ressourcen erst auf dem Markt rekrutiert werden müssen. Verzögerungen oder auch Zeitgewinne beim Aufbau dieser Teams wirken sich direkt auf die Durchführungsdauer und damit die Kosten aus.

BEURTEILUNG

Das Vorgehen für die Neuplanung ist nachvollziehbar und für die ersten Arbeiten der Stufe 1 ausreichend belastbar. Jedoch befindet sich die Neuplanung noch im Stadium der Grobplanung und ist dementsprechend mit Unsicherheiten verbunden. Die Erreichung der Botschaftsziele, die Bereinigung der personellen

Überschneidungen der Programmrollen und die noch fehlenden Entwicklerteams sind kritische Elemente für die Belastbarkeit der Neuplanung. Für das Gesamtprogramm ERZ ergibt sich dadurch eine finanzielle und zeitliche Planungsunsicherheit, weitere Mehrkosten sind nicht auszuschliessen. Damit bleibt die Empfehlung 22207.007 mit dem Teil der realistischen Annahmen für die Neuplanung mit gleichbleibender Dringlichkeit offen. Eine neue Empfehlung erübrigt sich dadurch.

2.2 Das Risikomanagement adressiert die aktuellen Risiken, jedoch nicht die Zielerreichung gemäss Botschaft

Der Risikomanagementprozess, die dazugehörige Governance wie auch der Qualitätssicherungsprozess sind beschrieben und in den Programmstrukturen etabliert. Das SEM dokumentiert seine Aktivitäten im operativen Risikomanagement und der Qualitätssicherung strukturiert in den Managementsystemen Confluence und Jira. Der operative Risiko- und Qualitätsmanager (QRM) des Programms plausibilisiert über das monatliche Reporting der Projekte die Risikosituation auf Stufe Programm.

Der unabhängige QRM unterstützt den Programmauftraggeber mit regelmässigen Berichten zur aktuellen Risikosituation. Zusätzlich tauschen sich beide regemässig alle 2–3 Wochen aus. Bei Bedarf legt der Programmauftraggeber auch Schwerpunktthemen für die nächste Berichtsperiode fest. Der unabhängige QRM erarbeitet seine Einschätzung losgelöst vom operativen Risikomanagement und kommuniziert diese entsprechend auch im Programmausschuss.

Der operative wie auch der unabhängige QRM verstehen die Botschaftsziele als Basis für die Beurteilung der Zielerreichung. Jedoch sind von beiden keine Risiken bezüglich deren Zielerreichung identifiziert worden. Die Risiken betreffend Erreichung der Botschaftsziele will das SEM evaluieren, sobald die Umsetzungsorganisation ERZ einen stabilen Stand erreicht hat. Das SEM führt die wichtigsten Risiken der aktuellen Programmphase. Die grössten Risiken gemäss der Risikoübersicht per Ende September 2024 sind:

- Entwicklungsressourcen stehen nicht in erforderlichem Umfang zur Verfügung.
- Wissen für agiles Vorgehen in der Stammorganisation bzw. im Vorhaben ist nicht ausreichend.
- Kumulation von Herausforderungen im Kontext von ERZ.
- Das Zusammenarbeitsmodell ERZ wird nicht akzeptiert bzw. umgesetzt.

Die Massnahmen zur Risikominimierung überwacht das SEM aktiv und eskaliert bei Bedarf über die Programmaufsicht bis ins Generalsekretariat des EJPD.

BEURTEILUNG

Das Risikomanagement im Programm ERZ adressiert die wesentlichen Risiken in der aktuellen Programmphase. Es muss jedoch künftig auch die Erreichung der Botschaftsziele beurteilen. Das gilt insbesondere für den unabhängigen QRM mit seiner mittel- und langfristigen Sicht. Im Rahmen der Prüfungsgespräche konnte aufgezeigt werden, dass das SEM diesen Punkt aufgenommen hat. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

2.3 Das Reporting über den Programmstand ist insgesamt transparent

Die halbjährliche Statusübersicht per 30. Juni 2024 weist die Status konsistent mit den Informationen der Programmaufsicht aus. Die Aussagen decken sich mit der Beurteilung des unabhängigen QRM. Die Gesamtbeurteilung wie auch die Ergebnisse, die Termine und das Personal stuft das SEM konsistent mit GELB ein. Die Kosten weist das SEM mit ROT aus.

Die Ist-Kostenangaben basieren auf einem strukturierten Finanzcontrolling innerhalb des Programms. Bezüglich der Soll-Kosten beschreibt die halbjährliche Statusübersicht den signifikant erhöhte Mittelbedarf gekoppelt mit einer längeren Programmlaufzeit bis 2032 aus. In der Statusübersicht sind im Kapitel Kosten diese jedoch noch nicht auf die Neuplanung angepasst.

Die Top-3-Risiken der halbjährlichen Statusübersicht stimmen mit den höchsten Risiken im internen Risikomanagement (Kapitel 2.2) überein. Das Generalsekretariat des EJPD ergänzt die Statusübersicht mit seiner Einschätzung.

Die Meilensteine in der Statusübersicht basieren auf der Planung V2.0, welche im Juni 2023 in Kraft gesetzt wurde. Die Meilensteine beschränken sich auf die Konzeptphase 2024, sie bilden Lieferdokumente oder Programmphasen ab. Zum Prüfungszeitpunkt erarbeitet das SEM erst objektiv messbare Schlüsselresultate als Meilensteine mit einer Verknüpfung zu den Botschaftszielen.

BEURTEILUNG

Das SEM informiert in der halbjährliche DTI-Statusübersicht per Juni 2024 transparent über den Programmstand. Ohne einen inhaltlichen Bezug auf die Botschaftsziele ist der Umsetzungsgrad des Programms jedoch nicht ausreichend beurteilbar. Da das SEM zum Prüfungszeitpunkt die Meilensteine mit Verknüpfung zu den Botschaftszielen erarbeitet, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Die Meilensteinplanung referenziert auf die verschiedenen Planversionen des Programms, womit die Empfehlung 22207.011 umgesetzt ist.

3 GRUNDLAGEN FÜR ARCHITEKTUR UND STEUERUNG

3.1 Botschaftsziele dienen noch nicht zur inhaltlichen Steuerung

Die Instrumente für die inhaltliche Programmsteuerung fehlen noch

Die Steuerung auf Stufe Programm ERZ funktioniert in der aktuellen Phase primär durch bilaterale Absprachen, insbesondere zwischen dem Programmauftraggeber und der Programmleitung. In diesem «Task-Force-Modus» konnte das SEM das Programm ERZ stabilisieren und die Neuplanung zeitgerecht bis zur Freigabe der zweiten Verpflichtungskredit-Tranche voranbringen.

Die Programmmanagement-Dokumente liegen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht in einer aktualisierten Form vor. Basierend auf den neuen Zeit- und Kostenvorgaben will das SEM diese Inhalte zeitnahe bereinigen und in den Projektaufträgen abbilden.

Das SEM stützt sich für die Steuerung auf strukturbildende Elemente von HERMES oder SAFe (Lieferdokumente, Phasen, usw.). Auf dieser Basis wird in der Berichterstattung innerhalb des Programms wie auch gegenüber Bundesrat und Parlament der Fortschritt ausgewiesen. Die inhaltlichen Botschaftsziele inklusive des versprochenen Nutzens (Kapitel 2.1) sind noch nicht auf quantifizierbare und messbare Schlüsselresultate heruntergebrochen. Das SEM hat mit der Definition dieser Schlüsselresultate zum Prüfungszeitpunkt gestartet (Kapitel 2.3).

Die künftigen Betriebskosten fehlen in den Steuerungsgrössen des Programms

Mit der Freigabe der zweiten Verpflichtungskredit-Tranche hat der Bundesrat 2024 das Ziel bezüglich der IT-Betriebskosten angepasst. Diese sollen nicht mehr gesenkt, sondern das aktuelle Niveau soll gehalten werden. Die jährlichen Betriebskosten von ZEMIS längerfristig um 15 – 20 Prozent zu senken, sei angesichts der aktuellen Kostenschätzungen nicht mehr realistisch. Die Strukturen für das künftige Gesamtsystem ZEMIS hat das SEM über die neue Informationssystem-Architektur ERZ bereits festgelegt. Aus dieser werden sich direkt die künftigen Betriebskosten ableiten. Wie und ob diese Kosten in der Architekturentwicklung berücksichtig wurden, konnte durch die EFK nicht nachvollzogen werden.

Zum Prüfungszeitpunkt ist nicht geklärt wie das SEM die Optimierungs- und Automatisierungspotenziale in Millionenhöhe realisieren wird. Die Kosten-/Nutzenanalysen der Sollprozesse sind noch nicht gemacht. Als Voraussetzung für beide Themen hat das SEM in einzelnen Bereichen ein Prozessmanagement aufgebaut. Es beabsichtigt bis Ende 2025 damit die Grundlagen für weitere Analysen zu Kosteneinsparungen zu erarbeiten.

Das SEM muss gemäss dem Bundesratsbeschluss zur Freigabe des Verpflichtungskredits auch die Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz (GebV-AIG) überprüfen. Damit sollen insbesondere die Gebühreneinnahmen für die Nutzung von ZEMIS nach der Umsetzung der zweiten Verpflichtungskredit-Tranche (Programmabschluss) überprüft werden. Die Gebühren basieren generell auf dem Kostendeckungsprinzip, welches insbesondere die Personalkosten, die direkten Arbeitsplatzkosten sowie die besonderen Material- und Betriebskosten abdeckt.

BEURTEILUNG

Das SEM plant seine Schlüsselresultate (Hauptmeilensteine) zum Prüfungszeitpunkt primär auf die Ablösung des Altsystems ZEMIS (Stufe 1) als Voraussetzung für die nachfolgenden Arbeiten. Mit den fehlenden Schlüsselresultaten bezogen auf die Botschaftsziele steht ein wesentliches Steuerungsinstrument für das Programm ERZ noch nicht zur Verfügung. Ohne diese können die Lieferergebnisse wie auch deren Abhängigkeiten nicht objektiv und nachvollziehbar beurteilt werden. Entsprechend fehlt eine Roadmap für eine inhaltliche Beurteilung des Fortschritts in den Reportings zuhanden der Steuerungs- und Aufsichtsstellen. Damit ist die Empfehlung 22207.001 noch nicht umgesetzt, eine neue Empfehlung erübrigt sich dadurch.

Mit Blick auf die laufenden Sparmassnahmen auf Stufe Bund wird das Ziel der Aufwands-/Kostenreduktion weiter an Bedeutung gewinnen. Objektiv messbare Schlüsselresultate muss das SEM dringend für die IT-Betriebskosten wie auch die Optimierungs- und Automatisierungspotenziale definierten. Für die Weiterverrechnung der ERZ-Betriebskosten über die Gebühren braucht es auch eine Transparenz in der Kostenentwicklung gegenüber den Kantonen. Diese müssen die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips nachvollziehen und sicherstellen können. Die Empfehlung 22207.003 ist damit noch nicht umgesetzt, eine neue Empfehlung erübrigt sich dadurch.

3.2 Eine belastbare Fortschrittsprognose fehlt als Basis für das agile Vorgehen

Die Planungsprozesse für die Programmumsetzung sind weitgehend konzipiert und orientieren sich an der Methodik SAFe. Die Inhalte werden entsprechend in Epics, Features und Stories unterteilt. Die Entwickler-Teams schätzen die auf dieser Basis anstehenden Entwicklungsarbeiten im Rahmen der Planung für das Programm-Increment (PI). Darin sind die für das Programm relevanten HERMES Strukturelemente (Dokumente) enthalten. Die Umsetzung eines Epics muss durch die Projektleiter, Projektauftraggeber und Business Owner freigegeben werden. Die Umsetzung der Stories erfolgt dann innerhalb von einem zweiwöchigen Sprint, wobei sich ein PI in acht Sprints unterteilt.

Zum Prüfungszeitpunkt fehlt im Reporting der Entwickler-Teams im ISC-EJPD eine nachvollziehbare Rückmeldung zu geleisteten Aufwänden für ein Epic. Das ISC-EJPD verrechnet aktuell die geleisteten Stunden auf die Projekte innerhalb des Programms.

Das Fundament für eine belastbare Planung im agilen Vorgehen sind verlässliche Schätzungen der Entwicklerteams. Die Schätzungen sollten sich laufend weiter verbessern, erfahrungsgemäss vor allem über die ersten 3–4 PI. Mit zunehmender Genauigkeit könnte einerseits der künftige Aufwand verlässlicher extrapoliert, anderseits die Auslastung der Entwicklerteams optimiert werden. Die Teams sollten nicht in eine Unter- oder Überlast gehen und bspw. auch ausreichend Reserven für die Fehlerbehebung einplanen.

BEURTEILUNG

Der Prozess für die Umsetzungsplanung ist mit der engen Ausrichtung an die Methodik SAFe klar strukturiert. Die Implementierung und allfällige Verbesserung erfolgt sinnvollerweise im Einklang mit der Methodik über die nächsten PI.

Ohne Aufschlüsselung der Aufwände ist eine kontinuierliche Verbesserung der Schätzungen nicht möglich. Im aktuellen Aufwand-Reporting ist die Qualität der Schätzungen der Entwicklerteams daher nicht beurteilbar. Um die Vorteile der agilen Projektumsetzung nutzen zu können, muss das ISC-EJPD zusammen mit dem SEM die Voraussetzungen für ein zweckmässiges Reporting schaffen. Dieses Reporting muss die Verbesserung der Schätzgenauigkeit wie auch das Halten des erreichten Niveaus ermöglichen. Die EFK verzichtet auf eine separate Empfehlung, da der Handlungsbedarf in Kapitel 4.2 adressiert ist.

3.3 Für eine ausreichende Planungssicherheit fehlen wichtige Architekturelemente

Die Informationssystem-Architektur ist noch nicht fertiggestellt

Der Aufbau des Architekturmanagementprozesses nach TOGAF ist im SEM in Arbeit. Die Architekturprinzipien des SEM wie auch übergeordnet beim Generalsekretariat EJPD und dem Bereich DTI der Bundeskanzlei sind vorhanden. Entsprechend stützt sich das Programm ERZ auf diese ab. Die Architektursteuerung überwacht das SEM über ein eigenes Cockpit. Für die Modellierung der Architekturen setzt das SEM gemäss den Vorgaben des Bundes das vorgegebene Modellierungstool ein. Erste Projekte innerhalb von ERZ werden bereits über diesen Architekturprozess abgewickelt. Die Freigaben der Architekturergebnisse von ERZ erfolgen in den Architekturboards des SEM und des Departements.

Mit der Informationssystem-Architektur ERZ orientiert sich das SEM an modernen Architekturprinzipien und will damit die aktuellen Bedürfnisse abdecken. Künftige Anwendungen (bspw. Lösungen mit künstlicher Intelligenz) sind nicht explizit in der Architekturplanung berücksichtigt, wobei die Modularisierung gezielte Weiterentwicklungen erlaubt. Weder das Architekturboard der Stammorganisation SEM noch auf Stufe Departement haben die Freigabe-Kriterien der einzelnen Architekturschritte/-prinzipien formell definiert. Damit ist beispielsweise nicht beurteilbar, wie das SEM die Vorgaben aus dem Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) systematisch umsetzt. Weitere relevante Kriterien können sich aus der Digitalisierungsverordnung (DigiV) ergeben, welche per 1. Mai 2025 in Kraft tritt.

Für den Einsatz von Standardprodukten hat das SEM eine Evaluation durchgeführt, insbesondere auch für die Anwendung für die Belegungsplanung. Das ISC-EJPD war in diese Beurteilung aus Sicht seiner Software-Referenzarchitektur (Technologiearchitektur) gemäss definierten Prozess «Architektur-Entscheid-Prozess» eingebunden.

Transitionsarchitekturen will das SEM künftig pro Schnittstelle zu den Umsystemen erstellen und so die fachliche Entflechtung vom Altsystem ZEMIS steuern. Das SEM hat die Epics für die Ablösung des Altsystems ZEMIS (Stufe 1) geplant. Zum Prüfungszeitpunkt ist jedoch nicht nachvollziehbar, welche Optimierungen in Stufe 1 oder in der nachfolgenden Stufe 2 umgesetzt werden. Folglich fehlen diese Informationen den Projekten, um ihre Umsetzungsaufträge inklusive den Aufwandschätzungen mit der nötigen Genauigkeit zu erstellen.

Die Datenmigrationskosten können noch nicht beziffert werden

Gestützt auf die Architekturvorgaben verteilt das SEM künftig die Daten auf die Fachdomänen. Mit diesem Lösungsansatz will das SEM die Weiterentwicklung der Datenmodelle vereinfachen und eine wichtige Grundlage für künftige Anwendungen legen.

Das Altsystem ZEMIS muss mit den neuen Systemen von ERZ über einen längeren Zeitraum parallel betrieben werden. Verschiedene Daten der beiden Systeme müssen während dieser Zeit synchron gehalten werden. Deren fachliche Unterteilung ist massgebend für Datenarchitektur. In TOGAF ist dieses Architekturergebnis ein wesentliches Element. Zum Prüfungszeitpunkt fehlt eine Soll-Datenarchitektur mit ausreichender Tiefe, welche eine belastbare Schätzung der Datenmigrationskosten erlaubt.

Das SEM ist im Rekrutierungsprozess für Datenarchitekten, welche sich auf die Erarbeitung der Datenarchitektur fokussieren sollen. Somit konnte das SEM auch die Planung für die Datenmigration inkl. der Migrationskosten noch nicht starten. Die Migrationskosten können aufgrund des grossen Datenbestandes einen wesentlichen Umfang annehmen. Das SEM hat bereits Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität initialisiert; dies als wichtige Basis für die effiziente Datenmigration und künftige Automatisierungen.

Innerhalb des SEM werden die Vorgaben (bspw. Qualitätsstandards) bezüglich der Daten-Governance in einer Lenkungsgruppe bestimmt. In der Lenkungsgruppe sind alle Geschäftsbereiche des SEM vertreten. Die Umsetzung wird vor allem durch die Data-Stewards sichergestellt, welche das SEM neu aufgebaut und eingeführt hat.

BEURTEILUNG

Die Geschäfts-, Informationssystem- und Technologiearchitektur liegt noch nicht in ausreichendem Detaillierungsgrad vor für eine belastbare Vorgehensplanung. Die eher informellen Freigabekriterien in den übergeordneten Architekturboards lassen keinen nachvollziehbaren Rückschluss auf die Qualität oder die Vollständigkeit der Architekturen zu. Das führt zu einer «falschen Sicherheit» in den getroffenen Entscheidungen. Das SEM muss die Architektursteuerung mit klaren Qualitätsmerkmalen ergänzen, beispielsweise in Bezug auf die Vorgaben des EMBAG. Es baut dafür zum Prüfungszeitpunkt sein Cockpit für die Architektursteuerung bereits aus. Die EFK verzichtet darum auf eine Empfehlung. Mit der Evaluation für den Einsatz von Standardprodukten ist die Empfehlung 22207.009 umgesetzt. Auch ist mit dem eingesetzten Modellierungstool die Empfehlung 22207.002 umgesetzt.

Aufgrund der laufenden Rekrutierung der Datenarchitekten ist die Empfehlung 22207.005 noch nicht umgesetzt. Mit der fehlenden Datenarchitektur und der dazugehörenden Erhebung der Migrationskosten, konnte das SEM in der Folge auch die Empfehlung 22207.006 noch nicht umsetzen. Eine neue Empfehlung erübrigt sich dadurch.

Mit der Initiative für die Bereinigung der Datenbestände im Altsystem ZEMIS schafft das SEM jedoch eine wichtige Voraussetzung für nächsten Schritte. Unterstützt wird die Grundlage durch die neue Lenkungsgruppe für die Daten-Governance, womit die Empfehlung 22207.004 umgesetzt ist.

4 VERANTWORTUNG DER STAMMORGANISATIONEN

4.1 Die Stammorganisation muss fit gemacht werden für die agile Zusammenarbeit

Die Business-Ownership für die Programmsteuerung ist noch nicht gefestigt

Mit der Neuplanung des Programms hat die «Business-Ownership» im SEM ein stärkeres Gewicht bekommen. Nach Einschätzung des SEM konnten sie einen wichtigen Wechsel im Bewusstsein in den beteiligten Direktionsbereichen vollziehen. Dies schliesst die Fachbereiche wie auch den IT-Betrieb ein. Notwendige Rollen wie Business-Owner, Product-Manager und Product-Owner hat das SEM bereits eingeführt. Diese befinden sich zum Prüfungszeitpunkt personell wie auch bezüglich des Rollenverständnisses im Aufbau.

Das SEM hat zusammen mit dem ISC-EJPD eine solide Basis für die Leistungserbringung im Programm ERZ geschaffen. Jedoch müssen wichtige Themen noch adressiert werden, damit das SEM bereits während der Programmdurchführung seine inhaltliche Verantwortung stärker wahrnehmen kann. Mit Blick auf die Zeit nach Programmabschluss können die Geschäftsbereiche ihre Maturität im Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten schrittweise erhöhen. Im Programmausschuss sind die Geschäftsleitung des SEM, die Vertreter aus dem ISC-EJPD und dem Generalsekretariat EJPD vertreten.

Grundsätzlich verantworten die Geschäftsbereiche des SEM beispielsweise Einsparungsziele durch Prozessoptimierungen oder der Bereich Informatik eine passende IT-Lösung. Die Programmausschussmitglieder des SEM verantworten für ihre Projekte die jeweiligen Projektergebnisse. Zum Prüfungszeitpunkt sind den Programmausschuss-Mitgliedern keine expliziten Resultate bezogen auf die inhaltlichen Botschaftsziele zugeordnet. Das ist insbesondere auch auf die fehlenden Schlüsselergebnisse (Kapitel 3.1) zurückzuführen. Das Generalsekretariat EJPD verantwortet als Vorgabestelle die übergeordneten Grundlagen beziehungsweise der IT-Leistungserbringer die Entwicklung von stabilen Systemen und deren Betriebskosten.

Querschnittsrollen mit ihren Anforderungen sind nicht ausreichend eingebunden

Die Lösungsentwicklung im Programm ERZ wird über die Anforderungsdefinition und-abnahmen der «Definition-of-Ready» und «Definition-of-Done» in den Epics gesteuert. Konzeptionell hat das SEM diesen Anforderungsmanagementprozess für das Programm beschrieben und baut diesen auf. Die fachlichen Rollen hat es bereits mit einbezogen, die Schnittstellen zu den Querschnittsrollen sind hingegen noch nicht durchgängig gelöst (Kapitel 2.1). Für den juristischen Support im Programm ERZ läuft zum Prüfungszeitpunkt der Rekrutierungsprozess. Entsprechend ist der Rechtsdienst SEM noch nicht aktiv in die inhaltlichen Arbeiten eingebunden. Relevant ist hier insbesondere die rechtzeitige Inkraftsetzung von rechtlichen Grundlagen als Taktgeber für geplante Prozessoptimierungen.

Analog den Vertretern der Fachbereiche haben auch Querschnittsrollen ihrer Verantwortung über entsprechende Anforderungen wahrzunehmen. Die Querschnittsrollen müssen ihre Anforderungen aktiv zuhanden des Programms vorgeben, testen und auch nachvollziehbar abnehmen. Massnahmen müssen mit übergeordneten Querschnittskonzepten (bspw. Informationsschutz-und Datenschutz-Konzept, IKS-Konzept bzw. Risikokontrollmatrix, BCM-Konzept) nachvollziehbar verknüpft werden können. Im konkreten Fall der IT-Sicherheit ist im SEM beispielsweise diese Verknüpfung im geplanten Informationssicherheit-Managementsystem angedacht. Aus Sicht des SEM ist die nachhaltige und überprüfbare Implementierung dieser Massnahmen wichtig. Es will dieses Ziel über das automatisierte Testen oder Testszenarien im Rahmen von Abnahmetests sicherstellen. Das Budget für die Automatisierung der Tests hat das SEM nach eigenen Angaben bereits berücksichtigt.

Eine mittel-/langfristige Personalentwicklungsstrategie fehlt für die agile Ausrichtung

Ziel des SEM ist es, nach Programmabschluss die Weiterentwicklung nahtlos weiterführen zu können. Damit müssen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Rollen geregelt werden. Das Bewusst-

sein dazu ist in den einzelnen Geschäfts- bzw. Direktionsbereichen nach Einschätzung des SEM noch nicht überall gleich ausgeprägt.

Innerhalb des SEM fehlt für den Aufbau dieser Rollen zum Prüfungszeitpunkt eine gesamtheitliche Personalentwicklungsstrategie für diese agile Welt. Das SEM muss seine Stellen dafür identifizieren, entwickeln und auch die optimalen Synergien mit dem ISC-EJPD suchen. Zentrale Rollen sind dafür beispielsweise die Business-Owner, Product-Manager und Product-Owner, aber auch die Verantwortlichen für das Prozessmanagement (Kapitel 3.1). Mit den allgemein knapper werden Personalressourcen kann die durchgängige Besetzung der neuen Rollen zu Konkurrenzsituationen mit anderen Fachrollen führen. Der Bereich Human Ressources (HR) bzw. Organisationsentwicklung des SEM ist damit zu wenig in die konzeptionellen Tätigkeiten eingebunden.

BEURTEILUNG

Das SEM konnte bei seinen Mitarbeitenden ein hohes Commitment zum Programm ERZ aufbauen. Diese Rollen bringen sich motiviert in ihre Arbeit im Programm ERZ ein. Für die inhaltliche Steuerung des Programms sind geeignete Schlüsselresultate (Kapitel 3.1) eine wichtige Voraussetzung, um die Rolle des Fachs zu stärken.

Mit der fehlenden Einbindung des Rechtsdienstes SEM wie auch des Bereichs HR bzw. Organisationsentwicklung SEM, ist die Empfehlung 22207.010 noch nicht umgesetzt. Eine neue Empfehlung erübrigt sich dadurch.

4.2 Das Zusammenarbeitsmodell ist noch nicht operationalisiert

Das Generalsekretariat EJPD führt über die Unternehmensarchitektur EJPD die übergeordneten IT-Lösungsdesigns und nimmt Einfluss auf die Strategieentwicklung des ISC-EJPD. Es übernimmt dabei die Rolle eines Enablers, um seine Ämter bei der Zusammenarbeit zu unterstützen. Das Generalsekretariat EJPD detailliert zum Prüfungszeitpunkt die Grundsätze für die Zusammenarbeit mit einem Zeithorizont bis 2027. Es hat dafür acht Zusammenarbeitsmodelle für die Ämter mit dem ISC-EJPD definiert. Beispielsweise legt das «Modell 1» das ISC-EJPD als Generalunternehmer (klassisches Modell) fest, im «Modell 8» wird die Leistung komplett ausgelagert (Betrieb auf externer Cloud).

Für das Programm ERZ haben sich im Juli 2024 das SEM und das ISC-EJPD zusammen mit dem Generalsekretariat EJPD auf ein Zusammenarbeitsmodell geeinigt. Es wurde das «Modell 3» festgelegt, welches auf agilen Werten und Prinzipien basiert. Das ISC-EJPD hat dabei die Rolle des IT-Realisators. Seine Aufgaben fokussieren sich auf Entwicklung & Testen, Integration, Rechenzentrum-Infrastruktur & IT-Betrieb. Das SEM führt seine Geschäftsarchitektur, Business-Analyse, Informationssystem-Architektur wie auch die Abnahmetests. Damit soll die an SAFe orientierte, agile Zusammenarbeit und die Priorisierung von Ressourcen gestärkt werden.

Wie das SEM unterstützen auch das Generalsekretariat des EJPD und das ISC-EJPD das agile Vorgehen im Programm ERZ. Die einheitliche Umsetzung der agilen Prozesse über die Teams und Stakeholder hinweg, schärfen die Beteiligten beispielsweise über System-Demos oder Retrospektiven. Bezüglich der Rollenaufteilung zwischen dem Programm ERZ und den etablierten Rollen im ISC-EJPD gibt es aber noch grundsätzlichen Abstimmungsbedarf (Kapitel 2.1). Ebenso zentral, jedoch noch nicht operationalisiert, ist der Prozess für die laufende Verbesserung der Aufwandschätzungen (Kapitel 3.2).

BEURTEILUNG

Das Generalsekretariat EJPD hat zusammen mit dem SEM und ISC-EJPD für das Programm ERZ sinnvollerweise eine agile Zusammenarbeit festgelegt. Die operative Einführung von agilen Methoden mit den ämterspezifischen Ausprägungen benötigt erfahrungsgemäss Zeit, was sich auch in diesem Fall bestätigt. Im

Programm ist das Zusammenarbeitsmodell noch nicht operationalisiert, entsprechend ist die Empfehlung 22207.008 noch nicht umgesetzt. Eine neue Empfehlung erübrigt sich dadurch.

Mit Blick auf das Programm ERZ muss das Generalsekretariat EJPD diese Operationalisierung aber möglichst schnell sicherstellen. Dafür müssen sich alle Beteiligten weiter auf die agilen Prinzipien des vereinbarten Zusammenarbeitsmodells ausrichten. Die Teams müssen sich entlang der Erkenntnisse laufend verbessern können (Inspect & Adapt), insbesondere über ein geeignetes Reporting für die Verbesserung ihrer Schätzungen. Damit kann das Generalsekretariat EJPD mit zeitnahen Entscheidungen schlussendlich auch die Planungssicherheit schneller verbessern und die Realisierungskosten senken.

EMPFEHLUNG 1 **PRIORITÄT 1**

Die EFK empfiehlt dem Generalsekretariat EJPD, einheitliche Grundlagen für die agile Zusammenarbeit zwischen allen Ämtern des EJPD und dem ISC-EJPD zeitnahe vorzugeben und über eine aktive Moderation schrittweise weiterzuentwickeln. Ziel muss es sein, dass laufende Projekte (insb. ERZ) die agilen Methoden möglichst nahe am Standard nutzen (u. a. geeignete Aufwand-Rapportierung für eine kontinuierliche Verbesserung der Planung).

STELLUNGNAHME DES GS EJPD

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die von der EFK empfohlenen Massnahmen wurden seitens des GS-EJPD bereits vor rund 2 Jahren gestartet und befinden sich derzeit in der Finalisierung. Wir unterstützen den Ansatz, die agilen Methoden möglichst nah am Standard zu nutzen. Das GS-EJPD sieht sich daher durch die Empfehlung der EFK in seinen Arbeiten bestätigt.

Die Empfehlung wird umgesetzt.

4.3 Das Portfoliomanagement für agile Vorhaben ist im SEM noch nicht durchgängig umgesetzt

Der Portfolio-Managementprozess ERZ ist definiert aber noch nicht operationalisiert

Das SEM hat die zentralen Prozessschritte für das Portfoliomanagement im Programm ERZ weitgehend definiert. Diese werden nun schrittweise in den Projekten umgesetzt. Ziel ist es, über das Portfoliomanagement ERZ die Arbeiten zu priorisieren sowie den Fortschritt der Arbeiten auszuweisen und zu prognostizieren. Dieses Instrument soll künftig von der Entwicklung bis zur Programmsteuerung durchgängig genutzt werden.

Aktuell hat die Umsetzung der Portfolio-Basisprozesse im Programm oberste Priorität. Das SEM bildet die Epics über die Projekte im Portfolio ERZ ab. Diese Projekte machen auch die Priorisierungen für die Umsetzung der Stufe 1. Die Epics liegen für diese Stufe mehrheitlich vor, für das Projekt Digital@Asyl muss das SEM diese beispielsweise noch fertigstellen. Die budgetierten Kosten hat das Programm auf die Epics runtergebrochen und eine erste Positionierung auf der Zeitachse vorgenommen. Diese Plankosten wird das SEM künftig den angefallenen Entwicklungsaufwänden gegenüberstellen (Kapitel 3.2), um damit den Mitteleinsatz steuern zu können.

Lösungsansätze für eine Priorisierung der Arbeiten aufgrund der Effizienzsteigerung und des wirtschaftlichen Nutzens hat das SEM entwickelt. Diese Nutzenbeträge der einzelnen Epics sind noch nicht vorhanden. Die Epics der Stufe 2 inklusive der Nutzenbetrachtung und entsprechender Priorisierung will das SEM mehrheitlich erst mit Umsetzung der Stufe 2 implementieren. Nach Einschätzung des SEM wird es ab

2026 auf Stufe Epic über den Nutzen priorisieren können. Dafür muss das SEM vorgängig die Botschaftsziele operationalisieren (Kapitel 3.1) und die Architekturgrundlagen abschliessen (Kapitel 3.2). Ebenfalls muss das SEM Querschnittsanforderungen (Kapitel 2.1) und zusätzlichen Umsetzungskosten erheben. Demzufolge fehlt noch eine validierte Abbildung sämtlicher Epics für die Programmdurchführung im Portfolio ERZ.

Das Programm-Portfolio ERZ erlaubt den Partnern noch keine mittel-/langfristige Planung

Die Kantone sind über die Vereinigung der kantonalen Migrationsämter (VKM) in die Programmorganisation ERZ eingebunden. Ein Ziel der Kantone ist es, mit dem Programm ERZ die Weiterentwicklung und Digitalisierung gemeinsam voranzutreiben. Die Kantone müssen einerseits die konzeptionellen Arbeiten unterstützen anderseits ihre Systeme und Schnittstellen rechtzeitig realisieren. Aufgrund ihrer Budgetierungsprozesse sind die Kantone auf eine Vorlaufszeit von 1–1,5 Jahre angewiesen.

Das ISC-EJPD ist für die rechtzeitige Bereitstellung der benötigten Spezialisten auf eine mittelfristige Planung angewiesen. Gleichzeitig muss es auch die Ablösung von verschiedene Altsysteme und deren Technologien planen. Daraus ergeben sich wichtige mittel- und langfristige Meilensteine mit Abhängigkeiten zu den Entwicklungsarbeiten im Programms ERZ und damit zur Programmsteuerung. Die mittel- und langfristige Portfolioplanung ERZ mit den Abhängigkeiten zum ISC-EJPD und den kantonalen Migrationsämtern wird damit ein zentrales Element für die Zusammenarbeit.

Das Amts-Portfoliomanagement im SEM ist noch nicht auf die agile Welt ausgerichtet

Über den Portfoliomanagement-Prozess der Stammorganisation hat das SEM für die Vorhaben ERZ und Schengen/Dublin die Ressourcen priorisiert. Dies gilt für die Mitarbeitenden des SEM und auch die Entwicklerressourcen im ISC-EJPD innerhalb des zugeordneten Kontingents. Die verbleibenden Ressourcen weist das SEM anderen wichtigen Projekten zu. Nicht berücksichtige Projekte werden zurückgestellt. Die Kapazitäten des ISC-EJPD für Weiterentwicklung und Betrieb sind grundsätzlich vorhanden und nach SAFe ausgerichtet (Kapitel 4.1).

Für eine gesamtheitliche Portfoliosicht (Betrieb, Weiterentwicklung) ist gemäss SEM eine umfassende, dokumentierte Roadmap für die IT-Applikationen noch in Entwicklung. Erste Abstimmungen zwischen dem Portfoliomanagement SEM und dem Programm ERZ finden bereits statt, eine vollständige Zusammenführung ist jedoch noch nicht geplant. Das SEM kann damit Planungs- und Priorisierungsprozesse intern wie auch gegenüber dem ISC-EJPD noch nicht einheitlich umsetzen.

BEURTEILUNG

Das SEM muss die Planung für das Programm ERZ über alle Epics und die gesamte Durchführungsdauer vervollständigen und regelmässig validieren. Neben einer vollständigen Aufwandplanung (Kapitel 2.1) müssen auch die Partner des SEM ihre Ressourcen zeitgerecht einplanen können. Damit ist die Empfehlung 22207.007 für den Teil der Planung der Ressourcenverfügbarkeit noch nicht umgesetzt.

Das SEM muss ein Amts-Portfoliomanagement künftig mit einheitlichen Kriterien aufbauen und führen, gestützt auf den Erkenntnissen im Programm ERZ. Damit können die neuen Rollen (Kapitel 4.1) ihre Verantwortung einheitlich wahrnehmen und nach Programmabschluss nahtlos weiterführen. Gleichzeitig kann es damit das ISC-EJPD über einheitliche Kriterien ansteuern. Für den Abgleich mit dem Amts-Portfolio fehlt im SEM eine vollständige Roadmap der IT-Applikationen. Damit ist die Empfehlung 18483.001 noch nicht vollständig umgesetzt.

Das SEM und das ISC-EJPD müssen die Programmdurchführung ERZ in möglichst kurzer Zeit optimieren. Mit den freigegebenen finanziellen Mitteln muss das Programm schlussendlich auch die Ziele der Botschaft umsetzen können. Die Kosten für die Realisierung der darin enthaltenen Effizienzsteigerungspotenziale ist weder qualitativ noch quantitativ nachvollziehbar. Damit verbunden ist der bereits geplante Aufbau eines aktiven Nutzenmanagements inklusive der Nachevaluation von realisierten Nutzenbeiträgen.

Mit Blick auch auf die laufenden Sparmassnahmen des Bundes sind die Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotenziale klar zu maximieren. Die Nutzenbeiträge müssen entsprechend in die Steuerung und Priorisierung im Programm ERZ einfliessen.

EMPFEHLUNG 2 — PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem SEM, das Portfoliomanagement ERZ wie auch das Amts-Portfoliomanagement als einheitliches Steuerungsinstrument aufzubauen. Dieses muss mit einer rollenden mittel- und langfristigen Sicht neben den Kosten auch Meilensteine der Zielerreichung (inkl. Nutzen) und die Abhängigkeiten zu Dritten ausweisen.

STELLUNGNAHME DES SEM

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das SEM wird in erster Priorität bis 31.12.2026 das Portfoliomanagement ERZ adaptieren, um damit die rollende Planung mit unseren Partnern, insbesondere den Kantonen zu vereinfachen respektive zu verbessern. Das Portfoliomanagement des SEM wird in zweiter Priorität schrittweise adaptiert und mit dem Programmportfolio harmonisiert. Mit dieser Priorisierung stellen wir sicher, dass die Erfahrungen aus den Programm ERZ bei den Gesamtportfolioüberlegungen des SEM einfliessen.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2025), SR 142.20
Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz (Gebührenverordnung AIG, GebV-AIG) vom 24. Oktober 2007 (Stand am 11. Juni 2024), SR 142.209
Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2025), SR 142.31
Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung) vom 12. April 2006 (Stand am 1. Januar 2025), SR 142.513
Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) vom 17. März 2023 (Stand am 1. Januar 2024), SR 172.019
Verordnung über die digitalen Dienste und die digitale Transformation in der Bundesverwaltung (Digitalisierungsverordnung, DigiV), geplante in Kraftsetzung 1. Mai 2025
Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik (VDTI) vom 25.11.2020, Stand 29.9.2023, SR 172.010.58
Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV) vom 8. September 2004 (Stand am 1. Januar 2022) , SR 172.041.1
Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) Vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. September 2023), SR 614.0

BOTSCHAFTEN

21.031	Botschaft zu einem Verpflichtungskredit zur Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) vom 21. April 2021, BBl 2021 1056

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BCM	Business Continuity Management
DTI	Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössischen Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
ERZ	Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems
FHG	Finanzhaushaltgesetz
GebV-AIG	Gebührenverordnung zum Ausländer- und Integrationsgesetz
HR	Human Ressources
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISC	Informatik Service Center
ISDS	Informationssicherheits- und Datenschutz
IT	Informationstechnologie
LB	Leistungsbezüger
QRM	Risiko- und Qualitätsmanager
SEM	Staatssekretariat für Migration
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
ZEMIS	Zentrale Migrationsinformationssystem

ANHANG 3 – GLOSSAR

Business Owner / Business Ownerin	Der Business Owner / die Business Ownerin stellt das gemeinsame Verständnis für die Geschäftsziele bei allen Stakeholdern sicher. Er/sie trägt die Verantwortung für Governance, Compliance und Wirtschaftlichkeit der ihnen zugeordneten Vorhaben. Er/sie arbeitet bei der Priorisierung des Portfolios mit und unterstützt das Portfoliomanagement. Die Rolle Business Owner kann nicht delegiert werden. (Quelle GS-EJPD, Zusammenarbeitsmodell, Stand 25.01.2025)
Definition-of-Done	Die Definition-of-Done (DoD) verankert die Qualitätsziele. Sie ist eine weitere Checkliste und beschreibt, welche Ziele vom Team bei der Umsetzung der Story erreicht werden müssen, bevor diese als „fertig zur Vorlage im Sprint-Review" betrachtet wird. In der DoD werden Testziele wie z. B. die notwendigen Testarten, die zu erreichende Testabdeckung und die Testendekriterien (i. a. die Entfernung aller gefundenen Fehler) festgeschrieben. Die DoD dient damit unmittelbar der Sicherstellung der Produktqualität und der Kundenzufriedenheit. (Quelle: WIKIPEDIA, https://de.wikipedia.org/wiki/Agiles_Testen, Stand 07.02.2025)
Definition-of-Ready	Die Definition-of-Ready (DoR) dient der frühzeitigen Sicherstellung der Testbarkeit. Sie ist eine Checkliste, die bei der Erstellung der User Stories durch den Product Owner sowie bei deren Qualitätssicherung und spätestens bei der Übernahme von Stories vom Produkt- ins Sprint Backlog Anwendung findet. Stories, die nicht „ready" im Sinne der Definition sind, dürfen beim Sprint-Planungsmeeting vom Team zurückgewiesen werden. Die DoR sichert die fachliche sowie die technische Testbarkeit der Stories ab und fordert die Definition von möglichst operationalen Akzeptanzkriterien ein. (Quelle: WIKIPEDIA, https://de.wikipedia.org/wiki/Agiles_Testen, Stand 07.02.2025)
HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.
eISR	Fachanwendung Informationssystem Reisedokumente
PI	Program-Increment: Das Inkrement ist die Summe aller Product-Backlog-Einträge, die während des aktuellen und allen vorangegangenen Sprints fertiggestellt wurden. Am Ende eines Sprints muss das neue Inkrement in einem nutzbaren Zustand sein und der Definition of Done entsprechen
Product Manager / Product Managerin	Der / die Product Manager/in beim Leistungsbezüger hat die fachliche Verantwortung für das Produkt und dessen kontinuierliche Weiterentwicklung. (Quelle GS-EJPD, Zusammenarbeitsmodell, Stand 25.01.2025)
Product Owner / Product Ownerin	Der Product Owner oder die Product Ownerin ist ergebnisverantwortlich für die Maximierung des Wertes des Produkts, der sich aus der Arbeit des Entwicklungsteams ergibt. (Quelle GS-EJPD, Zusammenarbeitsmodell, Stand 25.01.2025)
Projekt Digital@AIG	Projekt für die Digitalisierung der Prozesse im Bereich Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)
Projekt Digital@Asyl	Projekt für die Digitalisierung im Bereich Asylverfahren
Projekt Digital@BüG	Projekt für die Digitalisierung der Prozesse im Bereich Einbürgerungen (BüG)

Projekt Digital@Person	Projektübergreifende Bearbeitung sämtlicher Querschnittsthemen, die Personen- oder Datenbankbezogen sind.
Projekt Infrastruktur & Koordination	Projekt für die Koordination und Abstimmung der Infrastrukturkomponenten rund um Entwicklung, Test, Betrieb, projektübergreifend für alle potentiellen Lieferanten / Kooperationspartner.
Projekt ISRtoZEMIS	Projekt für die Digitalisierung der Prozesse im Bereich Ausstellung von Ausweisen für ausländische Personen. Projekt innerhalb vom Programm ERZ für die Integration von eISR in das Neusystem ZEMIS.
Projekt New MIDES	Projekt für die Erneuerung des Systems für die Geschäftsdatenverwaltung der Bundesasylzentren; Standardisierung und Digitalisierung der Prozesse
Projekt Querschnitts-funktionalitäten	Projekt für die projektübergreifende Umsetzung aller Querschnittsservices und-funktionen die sich auf Behördengänge, Gesuchsbearbeitung und Transaktionen beziehen (inkl. Kundenportale, welche bis 31.03.24 als eigenständiges Projekt lief).
Projekt Technische Ablösung	Projekt für die Ablösungen von End-of-Life Technologien (u.a. ZEMIS-Admin, Printing, etc.)
SAFe	Das Scaled Agile Framework (SAFe) ist ein Framework aus Organisations- und Workflowmustern, die Unternehmen bei der Umsetzung von Lean- und Agile-Praktiken anleiten sollen. (Quelle: WIKIPEDIA, https://de.wikipedia.org/wiki/Scaled_Agile_Framework, Stand 29.01.2025)
TOGAF	The Open Group Architecture Framework (TOGAF) ist als Methode zur Architekturentwicklung in der Bundesverwaltung einzusetzen. (Quelle: www.bk.admin.ch, Stand 29.01.2025) TOGAF bietet einen Ansatz für Entwurf, Planung, Implementierung und Wartung von Unternehmensarchitekturen. Als operationelles Framework der Gruppe Government and Agency Frameworks bietet das TOGAF mit der Architecture Development Method (ADM) ein Vorgehensmodell zur Entwicklung von technischen Architekturen. (Quelle: WIKIPEDIA, https://de.wikipedia.org/wiki/TOGAF, Stand 29.01.2025)

ANHANG 4 – ZUSAMMENSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN AUS DEN BERICHTEN EFK-22207 UND EFK-18483

E-Nr.	Thema	Beschreibung
22207.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, eine Roadmap mit allen Hauptmeilensteinen des Programms zu erstellen (auch diejenigen aus Recht und Organisation). Der kritische Pfad und Abhängigkeiten müssen erkennbar sein, und auf einer aktualisierten Planung basieren. Der Fortschritt muss objektiv gemessen werden können.
	Stellungnahme	Das Programm wird nach HERMES 2022 resp. agilen Grundsätzen umgesetzt, entsprechende Instrumente zur Fortschrittsmessung werden implementiert. Eine übergeordnete Roadmap mit den wichtigsten Meilensteinen liegt vor. Die Abhängigkeiten werden jeweils in den Programm Inkrement Plannings (PI nach SAFe) behandelt.
	Priorität	2
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 3.1.
22207.002	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, die konsequente Einhaltung der Vorgaben und Richtlinien des Bundes für die Architekturarbeiten (u. a. Anwendung des Modellierungstools), gestützt auf die Architekturgovernance, für das Programm ERZ sicherzustellen.
	Stellungnahme	Die neuen Richtlinien zur Unternehmensarchitektur (inkl. Modellierungstool) waren im EJPD zum Prüfungszeitpunkt noch nicht in Kraft (erst seit 01.01.2023). Trotzdem wurden im Rahmen des Programms bereits zu diesem Zeitpunkt gemäss diesen Richtlinien gearbeitet (z.B. Formulierung des Architekturauftrages «Statement of Architecture Work», Architekturprinzipien etc.) sowie erste Modelle im Modellierungstool angelegt (Geschäftsfähigkeiten-, Domänen und Prozesslandkarten). Die Einhaltung dieser Richtlinie ist gewährleistet.
	Priorität	2
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt. Siehe Kapitel3.3.
22207.003	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, Grundlagen für eine einheitliche Kosten-Nutzen-Beurteilung der Soll-Prozesse, als Input für die Evaluation, zu erarbeiten.
	Stellungnahme	Das Programm wird eine einheitliche Berechnungsmethode anwenden. Dabei werden in einem ersten Schritt die Prozesse mit dem grössten Einsparungspotential identifiziert (Anzahl Prozessdurchführungen pro Jahr, Interviews mit Prozesseigner, Informationen aus Vorstudie). Bei diesen Prozessen wird eine End-to-End-Analyse (inkl. Prozessabschnitte der Kunden) durchgeführt mit dem Ziel, Prozessabschnitte zu identifizieren, welche sich für eine Automatisierung und Digitalisierung eignen (z.B. repetitive, administrative sowie papierlastige Tätigkeiten, Bearbeitung von «Standardfällen» etc.). Bei diesen Prozessabschnitten wird wiederum die Aufwandsreduktion ermittelt (Differenz zwischen Prozessabschnitt IST in Std. und Prozessabschnitt SOLL in Std.). Diese Aufwandsreduktionen können mittels kalkulatorischen Stundensätzen monetär ausgewiesen und den Projektkosten (Investitionskosten) gegenübergestellt werden (Kosten-Nutzen-Betrachtung). Generell wird die Dokumentation von IST-Prozessen nur wo nötig und sinnvoll durchgeführt.
	Priorität	2
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 3.1.

E-Nr.	Thema	Beschreibung
22207.004	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM beim Aufbau der Daten-Governance SEM alle an den Geschäftsprozessen Beteiligten einzubinden. Die Daten-Governance SEM ist, unter Berücksichtigung der Vorgaben und Richtlinien des Bundes für die Daten-Governance, verbindlich zu definieren.
	Stellungnahme	Das SEM begrüsst die Empfehlung und wird das Programm in den Aufbau der Daten-Governance einbinden.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt. Siehe Kapitel 3.3.
22207.005	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, Datenspezialisten beizuziehen und prioritär eine zukunftstaugliche Datenarchitektur (in Abstimmung mit den Geschäfts- und Technologiearchitekturen) zu erstellen. Dabei gilt, die in der Botschaft verankerten Effizienzoptimierungen (bspw. für Registerabfragen) mitzuberücksichtigen sowie geeignete Methoden zur nachträglichen Messung der Zielerreichung zu definieren.
	Stellungnahme	Mit der Datenarchitektur wird nicht zugewartet. Die Geschäftsdaten werden im Rahmen der Prozessanalysen sowie dem Prozessdesign 2023 erhoben und die Datenarchitektur laufend ergänzt. Die entsprechenden Architekturarbeiten sind für 2023 eingeplant. Wenn nötig werden die Arbeiten im 2024 fortgesetzt. Im Rahmen der Architekturarbeiten wird man die Zielerreichung mit noch zu einer entwickelnden, einheitlichen Methode qualitativ messen (z.B. Einhaltung der Architekturprinzipien, Umsetzung von Architekturvorgaben etc.).
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 3.3.
22207.006	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, rasch mit der Planung der Datenmigration im Rahmen des Programms zu beginnen. Neue Erkenntnisse zum Ressourcen- bzw. Finanzbedarf sind entsprechend transparent auszuweisen.
	Stellungnahme	Die Datenmigration mit allen notwendigen Aktivitäten inkl. Aufwandschätzung sind im Programmplan V1.0 berücksichtigt (Hermes Modul IT-Migration). Der darin ausgewiesene Ressourcenbedarf liegt bei einem Gesamtaufwand von 1'335 Personentagen und bei Gesamtkosten von CHF Mio. 1.7. Die Programmplanung inkl. Aufwandschätzung wird im Rahmen der rollenden Planung laufend angepasst. Beispielsweise wurde bei der Aktualisierung der Planung im November 2022 das Modul IT-Migration in die Phase Umsetzung verschoben (Programmplan V1.2). Dies vor dem Hintergrund, dass die Detailplanung der Migration erst nach Vorliegen der Zielarchitektur inkl. der daraus zu definierenden Transitionsarchitektur erfolgen kann.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 3.3.
22207.007	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, unverzüglich eine neue Programmplanung basierend auf realistischen Annahmen und Ressourcenverfügbarkeiten zu erstellen.
	Stellungnahme	Der Umfang, die Kosten sowie der Zeitplan des Vorhabens wurde mit der Botschaft sowie dem Verpflichtungskredit bereits vor der Initialisierungsphase des Programms grob festgelegt. Während der Initialisierung anfangs 2022 wurde zur Validierung des gesamten Mittelbedarfs eine initiale Aufwandschätzung nach HERMES durchgeführt (Programmplan V1.0). Damit ist die Programmplanung vorhanden. Basierend auf den Erkenntnissen der Initialisierungsphase der Projekte wird die Programmplanung aktuell für die Konzeptphase überarbeitet (Plan V2.0). Diese bildet den übergeordneten Rahmen, in welchem nun die agile Umsetzung erfolgen kann. Mit der agilen Umsetzung wird nach Vorliegen der SOLL-Prozesse, der SOLL Architektur sowie der daraus abgeleiteten Migrationsstrategien (Mitte 2024) eine erneute Aktualisierung der Planung durchgeführt (rollende Planung, inkl. Time, Scope, Budget, V3.0). Zudem sind verschiedene Massnahmen zur Bereitstellung der notwendigen Ressourcen eingeleitet.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 2.1 und 4.3.

E-Nr.	Thema	Beschreibung
22207.008	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, Massnahmen zu ergreifen, die zur Übereinstimmung zwischen Fachseite, Abteilung Informatik & Projekte SEM und dem ISC-EJPD beitragen, um die Operationalisierung der Programmvision sowie-strategie ERZ zu begünstigen. Dabei hat das Fach eine stärkere Rolle einzunehmen.
	Stellungnahme	Generell wird z.B. mit der Etablierung von interdisziplinären Teams der Austausch fachbereichsübergreifend gefördert. Zudem finden regelmässige Abgleiche in der Geschäftsleitung des SEM zur Vision und Umsetzung des Programms statt.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 4.2.
22207.009	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, rasch eine umfassende Evaluation für den Einsatz von Standardprodukten für die Zielarchitektur ERZ durchzuführen.
	Stellungnahme	Standardprodukte werden zum gegebenen Zeitpunkt geprüft, in einzelnen Projekten (z.B. New MIDES, Kundenportal) ist dies bereits in Arbeit. Bei den weiteren Projekten müssen zuerst noch die Grundlagen dafür geschaffen werden (insb. SOLL-Architektur und Migrationsstrategien, Mitte 2024).
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt. Siehe Kapitel 3.3.
22207.010	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, die Human Ressources/Organisationsentwicklung sowie den Rechtsdienst SEM aktiv in die konzeptionellen Tätigkeiten des Programms sowie in die Programmorganisation einzubinden. Eine Mitarbeit bei der Prüfung sowie der Gestaltung von neuen Grundlagen, Rollen und Kompetenzen sollte ermöglicht werden.
	Stellungnahme	Vertreter des HR / Org. Entwicklung werden zum gegebenen Zeitpunkt in die entsprechenden Gremien involviert und bei Bedarf beauftragt. Der Rechtsdienst ist bereits angemessen eingebunden und hat dafür Ressourcen bereitgestellt.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 4.1.
22207.011	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, die Planversion sowie allfällige Auswirkungen einer Planungsänderung in die Halbjahresberichterstattung zu Händen der Finanzdelegation konsequent auszuweisen. Entwicklungen einer Kennzahl gegenüber der Vorperiode müssen ausreichend erklärt sein.
	Stellungnahme	Die Empfehlung wurde bereits im 2. Halbjahresbericht (Ende 2022) umgesetzt.
	Priorität	2
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt. Siehe Kapitel 2.3.
18483.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem SEM, über den Stichtag vom 1. März 2019 hinausgehend für die IT-Applikationen eine Roadmap zu erarbeiten und zu verfolgen. Die Prioritäten und der verbundene Ressourcenbedarf sind gemeinsam mit dem ISC-EJPD festzulegen. Die Roadmap soll künftig Basis für die laufende Releaseplanung der vom ISC-EJPD für das SEM zu entwickelnden Anwendungen darstellen.
	Stellungnahme	Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden. Die von der EFK geforderte Priorisierung der IT-Leistungen über das ganze EJPD hinweg wurde vom GS-EJPD im Juni 2018 erstmals vorgenommen. Zudem wurde die Empfehlung 1 bereits weitgehend umgesetzt: Die Roadmap (Releaseplanung) im Rahmen der neu verfolgten Dualstrategie bis 1.3.2019 liegt vor. Eine Einsatzplanung für die benötigten ISC-Ressourcen bis 2020 wurde aus Sicht IT SEM 2019 ebenfalls erstellt. Die Roadmap bis zum Vorliegen des Zielsystems (voraussichtlich 2020) ist in Erarbeitung und sollte bis Ende 2018 abgeschlossen sein.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Siehe Kapitel 4.3.