

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 wesentlichen 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, BBI 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.