

# IKT-SCHLÜSSELPROJEKTPRÜFUNG ERFORDERT ANPASSUNGEN IN DER PRÜFORGANISATION

## Experten prüfen vom Bundesrat festgelegte Projekte

**Wegen des Insieme-Debakels geniessen IKT-Schlüsselprojekte der schweizerischen Bundesverwaltung seit 2013 besondere Aufmerksamkeit. Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) prüft diese seither systematisch und standardisiert. Der Prüfprozess beinhaltet sieben Schritte und umfasst alle Dimensionen eines Projekts oder Programms.**

### 1. NACH KRISE TRIFFT BUNDESVERWALTUNG NEUE MASSNAHMEN

Im Dezember 2005 genehmigte das schweizerische Parlament den Insieme-Verpflichtungskredit zur Erneuerung der Infrastruktur der *Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)* der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV). Im September 2012 entschied die Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartements (EFD), das Informatikprojekt Insieme abzubrechen. Der Bundesrat hat in diesem Zusammenhang und in Umsetzung der revidierten Bundesinformatikverordnung (BinfV) sowie der IKT-Strategie Bund 2012–2015 beschlossen, die Führung von IKT-Grossprojekten zu stärken. Sogenannte IKT-Schlüsselprojekte (*Abbildung 1*) sollen künftig einer verstärkten Qualitätskontrolle unterliegen und von der EFK geprüft werden [1].

Seit Mitte 2013 prüft die EFK in jedem vom Bundesrat definierten IKT-Schlüsselprojekt den Projektstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung sowie die Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung. In drei Jahren hat sie bereits 20 Prüfungen durchgeführt. Alle Prüfberichte werden publiziert und sind im Internet für Interessierte zugänglich ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

### 2. AN DER PROJEKTFÜHRUNGSMETHODE HERMES AUSGERICHTETE PRÜFUNG

Die EFK stützt sich in ihren IKT-Schlüsselprojektprüfungen auf bewährte Methoden der Informatikrevision und auf die *internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI)* 300 und 400 [2] sowie den Leitfaden zur Prüfung von

Projekten (DIIR Standard Nr. 4 des Deutschen Instituts für Interne Revision e. V.). Die Prüfungen sind eingebettet in die ordentlichen Prozesse der EFK und erfüllen dieselben Qualitätsrichtlinien wie jede andere durchgeführte Prüfung.

Der Prüfprozess beinhaltet sieben Schritte und umfasst alle Dimensionen eines Projekts oder Programms. In der schweizerischen Bundesverwaltung wird die Projektführungsmethode Hermes eingesetzt für alle Projekte im Bereich der Informatik, der Entwicklung von Dienstleistungen und Produkten sowie der Anpassung der Geschäftsorganisation. Die Prüfmethode der EFK orientiert sich an der Projektführungsmethode, ist jedoch unabhängig und nicht Bestandteil von Hermes.

### 3. NEUER PRÜFUNGSTYP MIT ANPASSUNGEN AM PRÜFPROZESS

Die EFK prüfte IKT-Projekte des Bundes bereits lange vor der Verstärkung der Aufsicht durch den Bundesrat. Allerdings legte die EFK diese Prüfungen in eigener Kompetenz nach Risikoüberlegungen im Rahmen der Jahresplanung fest. Mit der Einführung der Schlüsselprojektprüfungen haben sich einige Elemente verändert. Einerseits werden die IKT-Schlüsselprojekte durch den Bundesrat festgelegt. Andererseits steht es der EFK nach wie vor frei, andere Projekte in eigener Kompetenz in den Prüfplan aufzunehmen. Ebenfalls liegt es an der EFK, die Reihenfolge festzulegen, nach welcher sie die Projekte auf der Liste des Bundesrats prüft. Hier besteht die Herausforderung darin, alle IKT-Schlüsselprojekte im Prüfungsportfolio der EFK entsprechend ihrer Kri-



OLIVER SIFRIG,  
BETRIEBSÖKONOM FH,  
FACHBEREICHSLIMITER,  
EIDG. FINANZKONTROLLE,  
BERN



ALBERTO PARISI, MAS  
PROJEKTMANAGEMENT,  
IPMA LEVEL B ZERTIFIZIERT,  
PROJEKTPRÜFUNGS-  
EXPERTE, IKT-SCHLÜSSEL-  
PROJEKTE BUND,  
EIDG. FINANZKONTROLLE,  
BERN

### Abbildung 1: IKT-SCHLÜSSELPROJEKT

In den «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes» werden die «organisatorischen, personellen und technischen Vorkehrungen für die Steuerung und Führung von Projekten und Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Bundesverwaltung» geregelt. Ein IKT-Schlüsselprojekt ist darin definiert als IKT-Grossprojekt mit Gesamtkosten ab CHF 30 Mio. oder von besonderer strategischer Bedeutung. Es sind «IKT-Projekte oder Programme, die aufgrund ihres Ressourcenbedarfs, ihrer strategischen Bedeutung, ihrer Komplexität, ihrer Auswirkungen oder ihrer Risiken eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle erfordern».

tikalität zu beurteilen. Bei neuen IKT-(Schlüssel)Projekten muss zuerst das erforderliche Wissen aufgebaut werden. Bei bereits geprüften Projekten können die Themenschwerpunkte und der optimale Prüfungszeitpunkt für eine Folgeprüfung besser festgelegt werden.

Um den Auftrag des Bundesrats zur Prüfung der IKT-Schlüsselprojekte umzusetzen, stellte die EFK vier Projektmanagement-Experten ein. Diese bilden zusammen mit Ressourcen aus anderen Fachbereichen der EFK einen eigenen Fachbereich. Bei entsprechender Risikoeinschätzung und abhängig von den jeweiligen Schwerpunkten arbeitet der Fachbereich eng mit Prüfpertinnen und -experten anderer Fachbereiche (z. B. IKT-Beschaffung) zusammen.

Für die EFK-Revisorinnen und Revisoren ist die Prüfung von IKT-Schlüsselprojekten ein ebenso spannendes wie anspruchsvolles Thema. Einerseits stellt die in kurzer Zeit vorzunehmende Beurteilung des Projektstands und der Risiken für die Zielerreichung für einen Aussenstehenden eine grosse Herausforderung dar. Andererseits liegt es in der Natur der Sache, dass sich der Projektstand nach der Prüfungsperiode verändert und neue Risiken die Projektweiterführung beeinflussen können. Die Prüfberichte weisen deshalb manchmal auf bekannte Projektrisiken hin, die jedoch transparenter ausgewiesen und verstärkt behandelt werden sollten.

#### 4. PRÜFPROZESS FÜR IKT-SCHLÜSSEL-PROJEKTE IM ÜBERBLICK

Um einen systematischen Ansatz zu gewährleisten, hat die EFK einen spezifischen Prüfprozess aufgebaut (Abbildung 2). Er gründet auf anerkannten Berufsnormen und bezieht auch neue Prüfansätze ein (Informationsbeschaffung, Online-Umfrage und O-Interviews, vgl. Abbildung 3), womit die Risikolage noch besser berücksichtigt werden soll. Es handelt sich um die folgenden sieben Schritte:

1. *Informationsbeschaffung*: In einem ersten Schritt informiert sich die EFK über den aktuellen Stand des Projekts mittels Dokumentenstudium und ggf. einer Statuspräsentation durch die Projektleiterin oder den Projektleiter.

2. *Online-Umfrage*: In Anlehnung an IPMA-Delta (Projektmanagement-Assessment für Organisationen der Deutschen Gesellschaft für Projektmanagement e. V.; GPM) werden ausgewählte Teilnehmer der Projektorganisation und des Umfelds befragt. In einer standardisierten Umfrage werden mittels Online-Fragebogen Informationen zum Projektmanagement und Projektpersonal abgefragt. Die Antworten werden anonymisiert ausgewertet. Dadurch ist die Vertraulichkeit gewährleistet und es sind keine Rückschlüsse möglich auf die befragte Person und ihre Kommentare.

3. *O-Interview*: Die dritte Dimension der IPMA-Delta-Methode prüft die Kompetenz der Organisation, Projekte und Programme erfolgreich zu leiten. Dazu führt die EFK nichtstandardisierte Interviews (Abbildung 3) auf Managementebene durch, insbesondere auch im Umfeld des Projekts.

4. *Risikoanalyse (RA)/Prüfprogramm (PP) initialisieren*: Aufgrund des ersten Schritts (Informationsbeschaffung) erstellt die EFK eine erste Version der Risikoanalyse und des Prüfprogramms. Dazu hat sie eine Standard-Risikoanalyse und eine umfangreiche Sammlung möglicher Prüffragen erarbeitet.

5. *Risikoanalyse/Prüfprogramm überarbeiten*: Ergeben sich aufgrund der Auswertungen von Online-Umfrage und O-Interviews Veränderungen in der ersten Risikoeinschätzung, werden die Risikoanalyse und das Prüfprogramm entsprechend ergänzt.

6. *Prüfungsdurchführung*: Die eigentlichen Prüfungshandlungen umfassen (wie in anderen Revisionen auch) ein vertieftes Studium relevanter Projektdokumentationen sowie Prüfinterviews zur vertieften Analyse des Projektstands und der Risiken hinsichtlich der Zielerreichung.

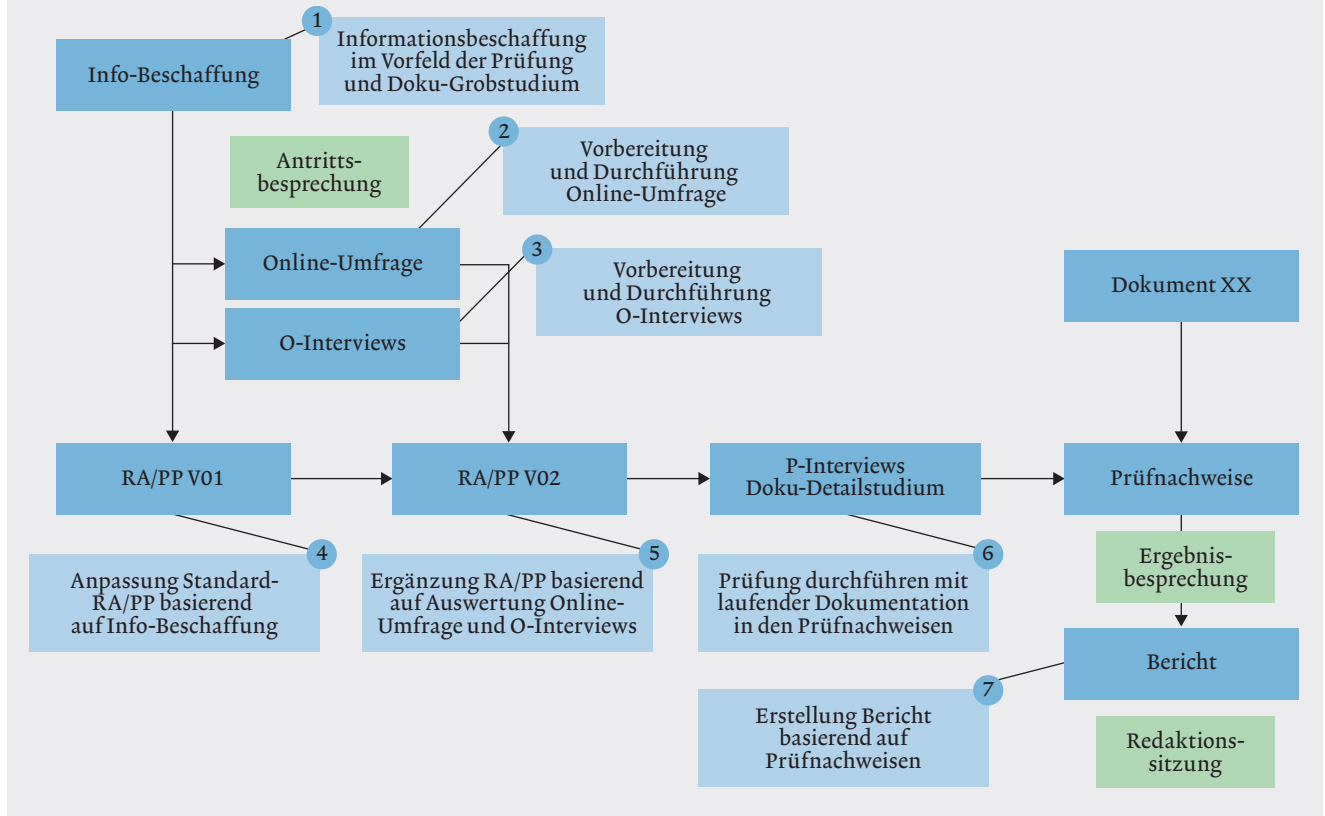
7. *Bericht*: Die Prüfungsergebnisse werden mit dem geprüften Amt, den Projektverantwortlichen und dem zuständigen Departement besprochen und in einem EFK-Bericht veröffentlicht.

Eine IKT-Schlüsselprojektprüfung wird immer durch ein Direktionsmitglied begleitet. Die Schlussphase findet in zwei Etappen statt. Das Direktionsmitglied wird auch in dieser Phase systematisch einbezogen, was die Wichtigkeit solcher Prüfungen unterstreicht. Die erste Schlussbesprechung (Ergebnisbesprechung) erlaubt, die Ergebnisse und deren Bedeutung mit dem Geprüften und den wichtigen Stakeholdern zu besprechen. Bei dieser Gelegenheit kann der Geprüfte Sofortmassnahmen treffen, um die erkannten Risiken zu reduzieren. Sofortmassnahmen können bei entsprechender Dringlichkeit auch schon während der Prüfung geplant werden. Eine regelmässige Information über die festgestellten Probleme findet auch während der Prüfung statt. Die zweite Schlussbesprechung (Redaktionssitzung) wird anhand des Berichtsentwurfs durchgeführt. Der Bericht gibt eine Momentaufnahme des IKT-Schlüsselprojekts wieder und integriert die Stellungnahme des Geprüften.

#### 5. WICHTIGE VERBESSERUNGEN EINGELEITET, WIEDERHOLT AUFTRETENDE SCHWACHSTELLEN VERMEIDEN

Die bisherigen IKT-Schlüsselprojektprüfungen zeichnen ein gemischtes Bild: Einerseits sind Verbesserungen in der Pro-

Abbildung 2: **PROZESS UND METHODIK DER IKT-SCHLÜSSELPROJEKTPRÜFUNG**



jektführung erkennbar und die Leitung der Projekte liegt durchgängig in den Händen qualifizierter, erfahrener Projektleiterinnen und -leiter. Die hierarchische Stellung des Auftraggebers, seine eindeutige Verantwortung und Entscheidungskompetenz sowie der direkte Weg zur Departementsleitung erweisen sich oft als sehr hilfreich. Die Bereit-

schaft, frühzeitig unbequeme Entscheide zu treffen (z. B. Sistierung oder Abbruch), ist gestiegen.

Andererseits sind Schwachstellen vorhanden, die sich in vielen der geprüften Projekte wiederholen. An erster Stelle sind dabei die Qualitätssicherung und das Risikomanagement der Projektführung zu nennen. Beide Aufgaben müssen

Abbildung 3: **INTERVIEWTYPEN**

In einem standardisierten Interview werden Fragen und Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Die Antworten können durch eigene Kommentare ergänzt werden (Online-Umfrage). In einem nichtstandardisierten Interview werden keine Fragen und Antwortmöglichkeiten vorgegeben, sondern nur Themen als Gesprächsleitfaden. So soll ein offenes Gesprächsklima geschaffen werden (O-Interview). In einem halbstandardisierten Interview werden Fragen, aber keine Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Dies sind die eigentlichen Prüffragen (P-Interview).

noch ernster genommen und professioneller durchgeführt werden. Weiter fehlt in vielen Projekten eine belastbare Kosten-Nutzen-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Die Gesamtkosten sind oft intransparent und das Kostencontrolling fokussiert auf externe Ausgaben. Somit wird die interne Leistungserbringung («eh-da-Kosten») in vielen Fällen vernachlässigt. In diesem Sinne ist die Planung, die Fortschrittsmessung und das Controlling zu verbessern.

Die herrschende Philosophie «So zentral wie nötig, so dezentral wie möglich» hat dazu geführt, dass heute ein übergeordnetes IKT-Projektportfoliomanagement für die ganze Bundesverwaltung fehlt. Synergien mit anderen Projekten sowie die Abstimmung im Bereich Gesamtarchitektur und Geschäftsstrategie für amtsübergreifende Belange können damit nur sehr schwer realisiert werden. In einigen Fällen stellte die EFK zudem fest, dass fehlende bzw. unvollständige Konzepte Einfluss auf Sicherheitsanforderungen hatten. Diese wurden oft erst spät in der Lösungsentwicklung und den Tests berücksichtigt.

Um die seitens des Bundesrats und Parlaments beabsichtigte Wirkung zu unterstützen, ist die Unabhängigkeit der EFK bei den durchgeführten Prüfungen ein zentraler Punkt. Durch die unabhängige Prüfung und die konsequente Publikation der Prüfberichte wird ausser- und innerhalb der Bundesverwaltung die nötige Sichtbarkeit erreicht. Diese Transparenz erhöht das Verantwortungsbewusstsein in den geprüften Organisationen.

**6. FAZIT**

Das Insieme-Debakel hat auch die EFK vor eine neue Herausforderung gestellt. Der Auftrag des Bundesrats forderte sie auf, neue Wege zu beschreiten. Dafür musste sie ihre

Organisation überdenken, ihre Ressourcen verstärken, ihr Wissen erweitern und auch gewisse Risiken übernehmen. Die EFK überdachte die Prüfung von IKT-Projekten und schuf für die Besonderheiten der IKT-Schlüsselprojektprüfungen einen neuen internen Prüfungstyp.

Diese Initiative führte zu neuen Ideen und Überlegungen im Amt. Ausserdem stellte die Anstellung erfahrener Projektleiter und damit die Einbindung einer zusätzlichen Berufskultur eine grosse Bereicherung dar. Der interne Austausch und die Zusammenarbeit mit Prüfungsspezialisten anderer Fachbereiche (vor allem mit IKT- und Beschaffungsprüfenden) haben EFK-intern und für die Geprüften einen beträchtlichen Mehrwert gebracht. Innerhalb der EFK hat sich die Effektivität durch das standardisierte Vorgehen bei der Prüfungsdurchführung deutlich erhöht. Die EFK ist sich bewusst, dass es noch Verbesserungspotenzial gibt, und entwickelt die Methode zur IKT-Schlüsselprojektprüfung kontinuierlich weiter.

Die Veröffentlichung der EFK-Berichte [3] erhöht die Transparenz und verstärkt die Erwartungen an die Geprüften. Dies birgt jedoch auch Gefahren für die EFK. Geprüft werden die Projektrisiken zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung. Diese Momentaufnahme kann sehr schnell ändern, wie die EFK verschiedentlich festgestellt hat. Nach der Prü-

*«Der interne Austausch und die Zusammenarbeit mit Prüfungsspezialisten anderer Fachbereiche haben EFK-intern und für die Geprüften einen beträchtlichen Mehrwert gebracht.»*

fung hat sich die Projektsituation beispielsweise in den Projekten Informationssystem Verkehrszulassung (IZV [4]; Qualität) und Fiscal-IT [5] (Kosten) massgeblich verschlechtert. Bisher konnte die EFK situativ immer auf solche Risiken hinweisen. Doch besteht hier unbestritten eine Herausforderung: Je früher und besser die EFK die Verantwortlichen vor Risiken warnen will, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine Beraterrolle wahrnimmt. Deswegen muss sie immer klar darstellen und wiederholen, dass die Verantwortung für die Entscheide bei der Projekt- und Linienorganisation des Geprüften liegt. ■

**Anmerkungen:** 1) Vgl. auch [https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme\\_projekte/ikt-schlüsselprojekte.html](https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme_projekte/ikt-schlüsselprojekte.html). 2) ISSAI 300 «Allgemeine Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung» und ISSAI 400 «Allgemeine Grundsätze der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen» – Recht- und

Ordnungsmässigkeitsprüfung der internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden, [www.issai.org](http://www.issai.org). 3) Diese Veröffentlichungspraxis basiert auf der Unterstellung der EFK unter das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR. 152.3). 4) Prüfung des IKT-Schlüs-

selprojekts IVZ – Bundesamt für Strassen – PA 15627 auf <http://www.efk.admin.ch/>. 5) Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fiscal-IT – Eidgenössische Steuerverwaltung – PA 16153 auf <http://www.efk.admin.ch/>.