



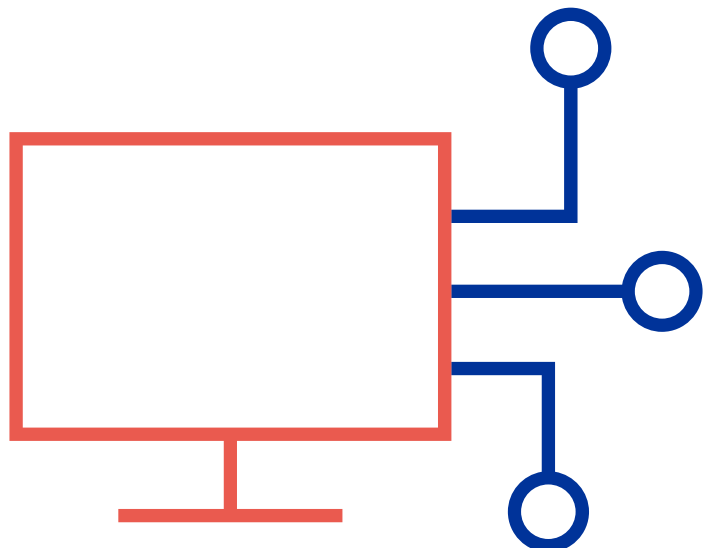
Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung

Synthesebericht zu den Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

EFK-26716

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

28.05.2026



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

104.26716

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)

ORIGINALSPRACHE

LANGUE ORIGINALE
LINGUA ORIGINALE
ORIGINAL LANGUAGE

Deutsch
Allemand
Tedesco
German

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

Zusammenfassung	5
Résumé	6
In sintesi	7
Management Summary	8
1 Auftrag und Vorgehen	10
1.1 Ausgangslage	10
1.2 Prüfungsziel und -fragen	10
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	10
1.4 Schlussbesprechung	11
2 Übersicht der häufigsten Schwachstellen	12
2.1 Top 5 der seit 2016 unveränderten Schwachstellen	12
2.2 Die Organisation lernt nicht systematisch dazu	13
2.3 Spannungsfeld zwischen klassischem und agilem Vorgehen	13
3 Umfeld	14
3.1 Die Steuerung über die föderalen Ebenen ist häufig nicht ausreichend sichergestellt	14
3.2 Fehlende Gesamtsicht auf Ebene Amt oder Departement führt häufig zu Verzögerungen der Vorhaben	14
3.3 Beschaffungsengpässe und strukturelle Abhängigkeiten schwächen den Bund	14
4 Zweck und Ziel	16
4.1 Wirkungsziele sind oft unzureichend konkretisiert	16
4.2 Unzureichendes Stakeholdermanagement gefährdet den Projekterfolg und verursacht Mehrkosten	16
5 Wirtschaftlichkeit und Nutzensteuerung	17
5.1 Einlösen des Nutzenversprechens ist ein zentraler Schwachpunkt	17
5.2 Fehlende Rahmenbedingungen verzögern den Nutzen der Vorhaben	17
5.3 Fehlende Architekturvorgaben führen zu ineffizienten Lösungen und Mehrkosten	17
6 Organisation und Governance	19
6.1 Auftraggeber handeln zu wenig aktiv, was zu verspäteten oder reaktiven Entscheidungen führt	19
6.2 Unklare Zielbilder und eine fehlende Personalplanung behindern die agile Transformation	19
6.3 Ressourcenengpässe gefährden Steuerung, Governance und Zielerreichung	19
7 Umsetzung und Projektmanagement	20
7.1 Reporting zuhanden der Generalsekretärenkonferenz und der parlamentarischen Oberaufsicht hat keinen Steuerungscharakter	20
7.2 Gesamtplanung ist nicht vollständig	20
7.3 Risiko- und Qualitätsmanagement sind nicht wirkungsorientiert	20
7.4 Sicherheitsanforderungen steigen aufgrund neuer Technologien	20
7.5 Testdefizite gefährden Qualität und Stabilität	21

7.6	Kostenschätzungen sind unvollständig	21
8	Übergang in den Betrieb	22
8.1	Unzureichende Vorbereitung der Betriebsorganisation erschwert den Übergang in den Betrieb	22
8.2	Prozessoptimierungen werden in den Betrieb verschoben.....	22
	Anhang 1 – Liste der berücksichtigten Berichte.....	23
	Anhang 2 – Abkürzungen	24

Zusammenfassung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft seit 2013 im Auftrag des Bundesrates Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung. Schlüsselprojekte sind Vorhaben im Bereich der Information- und Kommunikationstechnologie (IKT), bei denen der Ressourceneinsatz, die strategische Bedeutung und die Risiken hoch sind. Der Synthesebericht dient dazu, deren Steuerung zu verbessern und richtet sich insbesondere an Auftraggeber, Amtsvorsteher und Generalsekretariate.

2016 hat die EFK in einem ersten Synthesebericht zu den Schlüsselprojekten Muster und Auffälligkeiten aus 20 Prüfungen beschrieben. Sie kommt zehn Jahre danach zum Schluss, dass wesentliche, bereits im Jahr 2016 identifizierten Defizite weiterhin bestehen. Den Verwaltungseinheiten bzw. den Departementen ist es noch nicht gelungen, Verbesserungen nachhaltig in der Organisation oder in den Folgeprojekten zu verankern.

24

EFK-Berichte der Jahre
2024 bis 2025 analysiert

3-5 Mrd.

Franken
Investitionsvolumen der
betrachteten Vorhaben

10 %

der Empfehlungen
adressieren
Rahmenbedingungen

5

wesentliche Defizite,
die auch schon 2016
genannt wurden

Zentrale Erkenntnisse

- **Fehlende Ausrichtung auf Wirkung und Nutzen**

Kennzahlen und Methoden zur Nutzenmessung fehlen weitgehend, sodass die Wirtschaftlichkeit der Projekte nicht nachgewiesen werden kann; Optimierungen werden in Folgeprojekte verschoben.

- **Unzureichende Unterstützung**

Eine aktivere Rolle der Departemente zur Stärkung der Schlüsselprojekte fehlt; nachhaltige Verbesserungsmaßnahmen in der Stammorganisation und den Projekten werden nicht umgesetzt.

- **Mängel in der Projektführung**

Eine unvollständige Gesamtplanung, ein formal ausgerichtetes Risikomanagement und grobe Kostenschätzungen erschweren die wirksame Planung und Steuerung erheblich.

- **Vorbereitung in den Betrieb unzureichend**

Der Übergang vom Projekt in den Betrieb ist häufig unzureichend vorbereitet; insbesondere sind Betriebs- und Supportorganisationen nicht vollständig einsatzbereit und Prozesse werden nicht angepasst.

- **Schwieriges Umfeld**

Nicht bewirtschaftete Rahmenbedingungen führen zu Verzögerungen oder zu Mehrkosten und lassen sich durch die Projekte selbst nicht beheben.

- **Heterogene Anspruchsgruppen**

Komplexe Stakeholderstrukturen (z. B. in föderalen Strukturen) überfordern die Vorhabensverantwortlichen. Dies wird deutlich an fehlenden durchgängigen Prozessen und an fehlenden harmonisierten Daten.

Résumé

Depuis 2013, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine les projets clés de l'administration fédérale, sur mandat du Conseil fédéral. Il s'agit de projets ayant trait aux technologies de l'information et de la communication qui mobilisent beaucoup de ressources, présentent une grande importance stratégique et comportent des risques élevés. Le rapport de synthèse dont ils font l'objet vise à en améliorer le pilotage. Il s'adresse en particulier aux mandants, aux directeurs d'office et aux secrétaires généraux.

Le CDF a publié son premier rapport de synthèse concernant les projets clés en 2016. Il y décrit les anomalies et les schémas relevés dans le cadre de 20 audits. Dix ans plus tard, le CDF ne peut que constater que plusieurs lacunes importantes déjà identifiées en 2016 persistent à ce jour. Les départements et leurs unités administratives n'ont pas encore réussi à inscrire durablement les améliorations nécessaires dans leur structure organisationnelle ou leurs projets ultérieurs.

24

rapports du CDF de 2024 ou 2025 ont été analysés

3 à 5 mrd

volume des moyens investis dans les projets examinés

10%

des recommandations concernent les conditions-cadres des projets

5

lacunes majeures ont été constatées, comme déjà en 2016

Résultats principaux

- **Absence d'orientation vers les effets et l'utilité**

Les indicateurs et les méthodes de mesure de l'utilité font largement défaut, de sorte qu'il n'est pas possible de démontrer l'utilisation économique des ressources allouées aux projets ; les optimisations sont reportées pour mise en œuvre dans le cadre des projets ultérieurs.

- **Soutien insuffisant**

Les départements ne jouent pas un rôle suffisamment actif dans le renforcement de l'accompagnement des projets clés ; ni l'organisation de base ni les projets ne font l'objet de mesures d'amélioration durable.

- **Défauts dans la gestion de projet**

La planification d'ensemble est lacunaire, la gestion des risques est axée sur les aspects formels et l'estimation des coûts est approximative, si bien qu'il est extrêmement compliqué de planifier et de piloter efficacement les projets.

- **Manque de préparation de l'exploitation**

Bien souvent, la transition des projets vers leur phase d'exploitation n'est pas suffisamment préparée ; en particulier, les services d'exploitation et d'assistance ne sont pas pleinement opérationnels, et les processus ne sont pas ajustés.

- **Contexte difficile**

L'absence de maîtrise des conditions-cadres entraîne des retards ou des surcoûts, et il n'est pas possible d'y remédier dans le cadre des projets eux-mêmes.

- **Parties prenantes hétérogènes**

Les structures complexes d'organisation des parties prenantes (par ex. au sein des entités fédérales) sont trop lourdes pour les responsables de projet. La preuve flagrante en est l'absence de processus cohérents et de données harmonisées.

In sintesi

Dal 2013 il Controllo federale delle finanze (CDF) verifica, su mandato del Consiglio federale, progetti chiave dell'Amministrazione federale. I progetti chiave sono progetti nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) in cui l'impiego di risorse, l'importanza strategica e i rischi sono elevati. Il rapporto di sintesi serve a migliorare la loro gestione e si rivolge in particolare a committenti, direttori degli uffici e segreterie generali.

Nel 2016 il CDF ha descritto in un primo rapporto di sintesi sui progetti chiave le caratteristiche comuni e le anomalie rilevate in 20 verifiche. A distanza di dieci anni, il CDF giunge alla conclusione che permangono carenze significative già individuate nel 2016. Le unità amministrative e i dipartimenti non sono ancora riusciti a consolidare in modo duraturo nell'organizzazione o nei progetti successivi i miglioramenti auspicati

24

i rapporti del CDF relativi
agli anni 2024 e 2025 che
sono stati analizzati

3 a 5 mia. 10 %

il volume d'investimento
in franchi dei progetti
esaminati

10 %

la percentuale delle
raccomandazioni che
riguarda condizioni quadro

5

le carenze significative già
segnalate nel 2016

Conclusioni principali

- **Mancanza di orientamento all'efficacia e all'utilità**

Mancano in larga misura indicatori e metodi per misurare l'utilità, per cui non è possibile dimostrare l'economicità dei progetti; le ottimizzazioni vengono rinviate a progetti successivi.

- **Supporto insufficiente**

Manca un ruolo più attivo dei dipartimenti per rafforzare i progetti chiave; misure di miglioramento sostenibili non vengono attuate né nell'organizzazione di base né nei progetti.

- **Carenze nella gestione dei progetti**

Una pianificazione globale incompleta, una gestione dei rischi orientata ad aspetti formali e stime dei costi approssimative ostacolano in modo significativo una pianificazione e un controllo efficaci.

- **Preparazione insufficiente per la fase d'esercizio**

Il passaggio dal progetto alla fase d'esercizio è spesso preparato in modo insufficiente; in particolare le organizzazioni di esercizio e di supporto non sono pienamente operative e i processi non vengono adeguati.

- **Contesto difficile**

Condizioni quadro mutate e non adeguatamente considerate causano ritardi o costi aggiuntivi e non possono essere gestite tempestivamente nel quadro dei progetti stessi.

- **Gruppi di interlocutori eterogenei**

Interlocutori organizzati in strutture complesse (ad es. su vari livelli statali) mettono a dura prova i responsabili dei progetti. Ciò è reso evidente dall'assenza di processi continui e dalla mancanza di dati armonizzati.

Management Summary

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has been auditing key projects of the Federal Administration on behalf of the Federal Council since 2013. Key projects are information and communication technology (ICT) projects where resource use, strategic importance and risks are high. The summary report is intended to improve the steering of key projects and is aimed in particular at project sponsors, office heads and general secretariats.

In 2016, in an initial summary report on key projects, the SFAO described patterns and issues found in 20 audits. Ten years later, it has come to the conclusion that significant shortcomings identified back in 2016 still exist. The administrative units and departments have not yet managed to embed improvements in a lasting way within the organisation or in follow-up projects.

24

SFAO reports from 2024 to 2025 were analysed

3-5 bn

francs is the investment volume of the projects considered

10%

of the recommendations address framework conditions

5

significant shortcomings that were mentioned already in 2016

Main conclusions

● Lack of focus on impact and benefits

Indicators and methods for measuring benefits are largely lacking, which means that the cost-effectiveness of projects cannot be demonstrated; optimisations are postponed to follow-up projects.

● Insufficient support

There is a lack of a more active role for the departments to strengthen key projects; sustainable improvement measures in the core organisation and in projects are not implemented.

● Shortcomings in project management

Incomplete overall planning, formalistic risk management and rough cost estimates significantly complicate effective planning and control.

● Insufficient preparation for the operational phase

The preparation for the transition from project to operations is often insufficient; in particular, operational and support organisations are not entirely ready and processes are not adapted.

● Difficult environment

Inadequately managed framework conditions lead to delays or additional costs and cannot be remedied by the projects themselves.

● Heterogeneous stakeholder groups

Complex stakeholder structures (e.g. in federal structures) overwhelm those responsible for projects. This is evident in the absence of end-to-end processes and harmonised data.



GENERELLE STELLUNGNAHME DER BUNDESKANZLEI, BEREICH DIGITALE TRANSFORMATION UND IKT-LEN- KUNG

Der Bereich DTI der BK bedankt sich bei der EFK für die Erstellung eines Syntheseberichts zu den Schlüsselprojekten der Bundesverwaltung. Der Bereich DTI teilt die Einschätzung der EFK, dass einige Schlüsselprojekte mit komplexen Anspruchsgruppen und einem schwierigen Umfeld konfrontiert sind. Zentrale Erkenntnisse, die auch von der EFK adressiert werden, werden teilweise mit der Weiterentwicklung der Gouvernanz der digitalen Transformation adressiert (die Bundeskanzlei hat am 6. März 2026 vom Bundesrat den Auftrag erhalten, gemeinsam mit den Departementen, die Gouvernanz der digitalen Transformation der Bundesverwaltung weiterzuentwickeln). Ziel ist ein Paradigmenwechsel von heute mehrheitlich individuellen Digitalisierungslösungen zu mehr Zusammenarbeit und deutlich mehr gemeinsamen Lösungen.

Die Erkenntnisse im vorliegenden Synthesebericht basieren auf EFK-Prüfungen bei 20 Schlüsselprojekten. Zum Vergleich: Pro Jahr werden in der Bundesverwaltung durchschnittlich um die 200 Projekte abgeschlossen, die grosse Mehrheit erfolgreich. Neben diesen erfolgreichen Projekten und umgesetzten Empfehlungen wird im Bericht nicht berücksichtigt, dass in den letzten Jahren zahlreiche Massnahmen umgesetzt oder initiiert wurden, um die Lenkung von Informatikprojekten in der Bundesverwaltung zu stärken (beispielsweise konsequente Synergieprüfungen im Rahmen der Initialisierung von Digitalisierungsvorhaben, stärkere Rolle der Departemente, Anpassung der Projektmethode zur Integration von agilen Methoden oder verstärkte Architekturprüfung).

Wie der EFK ist es auch dem Bereich DTI ein wichtiges Anliegen, dass sich die Vorhaben noch stärker auf Wirkung und Nutzen für die unterschiedlichen Anspruchsgruppen ausrichten. Der Bereich DTI wird dem Nutzenversprechen bei den eigenen Digitalisierungsprojekten wie auch bei der Mitwirkung in anderen Vorhaben grösstmögliche Aufmerksamkeit schenken.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Ein Schlüsselprojekt der Bundesverwaltung ist ein Projekt oder Programm (im Bericht nachfolgend zur Vereinfachung als Vorhaben ausgewiesen) in den Bereichen der Digitalen Transformation und der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Diese erfordern aufgrund der wesentlichen finanziellen und personellen Ressourcenbedarfe, der strategischen Bedeutung, der Komplexität und der Auswirkungen eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle auf Stufe Bund.

Der Bundeskanzler bestimmt jeweils nach Anhörung der Generalsekretärenkonferenz (GSK) welche Vorhaben als solche geführt werden.¹ Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft seit Einführung dieses Projekttyps Mitte 2013 die Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung im Auftrag des Bundesrates.

Die EFK stellte 2016 in ihrem ersten Synthesebericht² auf der Grundlage von 20 Prüfungen verschiedene Defizite fest. Mit dem aktuellen Synthesebericht soll aufgezeigt werden, wie sich die Situation in den Schlüsselprojekten zehn Jahre nach der ersten Erhebung darstellt. Die Analyse soll auch den möglichen Einfluss der technologischen Weiterentwicklung oder veränderten Rahmenbedingungen aufzeigen. 24 Prüfberichte aus den Jahren 2024 – 2025³ dienen dazu als Basis. Die Ergebnisse sind nicht zwangsläufig repräsentativ für sämtliche IKT-Projekte der Bundesverwaltung, da ausschliesslich Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung betrachtet wurden.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit diesem Bericht sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Gemeinsamkeiten und Muster aus Einzelprüfungen erkennen und verdichten, um einen Mehrwert für die Steuerung von Schlüsselprojekten (insbesondere für Auftraggeber und Amtsvorsteher) zu schaffen.
- Orientierung und Transparenz durch ein strukturiertes Gesamtbild über die Vielzahl projektspezifischer Themen bieten.
- Verständlichkeit für breite Leserkreise durch weitgehenden Verzicht auf Fachsprache sicherstellen.

Details zu den angeführten Beispielen finden sich in den im Anhang¹ gelisteten Einzelberichten. Sofern nicht anders angegeben, sind die referenzierten Berichte veröffentlicht und unter der angegebenen Nummer auf efk.admin.ch abrufbar. Der Synthesebericht spiegelt den Wissensstand zum jeweiligen Prüfungszeitpunkt wider.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die vorliegende Synthese wurde vom 16. Februar bis 13. März 2026 von der Prüfungsexpertin Marion Stettler erstellt. Punktuell kamen KI-Tools zum Einsatz. Die Ergebnisse wurden durch die Federführende Martina Moll qualitätsgesichert.

Die 24 Einzelberichte wurden im Rahmen der jeweiligen Berichterstattung mit den verantwortlichen Stellen besprochen. Im Rahmen dieses Syntheseberichtes erfolgten keine zusätzlichen Prüfungshandlungen zur Aktualisierung des Standes. Entsprechend enthält der Bericht keine Aussagen zum aktuellen Umsetzungsstand der jeweiligen Empfehlungen.

¹ Siehe Webseite der Bundeskanzlei «Schlüsselprojekte der Bundesverwaltung», ([Link](#))

² IKT-Schlüsselprojekt Prüfungen – Synthesebericht (EFK-15494), ([Link](#))

³ Prüfungen siehe Anhang 1

Die EFK hat 2025 einen Synthesebericht zu Prüfungen der EFK zur IKT des Bundes veröffentlicht⁴. 2023 hat sie zum Thema Digitale Transformationen einen Synthesebericht erstellt⁵. Trotz Abgrenzung sind gewisse Redundanzen zu diesen beiden Berichten nicht zu vermeiden.

Die EFK verwendet für Ihre Prüfungen einen Leitfaden⁶, dessen sechs Themenschwerpunkte für die Struktur dieses Berichtes herangezogen wurde.

1.4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 8. Mai 2026 statt. Teilgenommen haben seitens Bundeskanzlei aus dem Bereich digitale Transformation und IKT-Lenkung der Leiter Abteilung Dienstleistungen Digitalisierung und der Portfoliomanager. Von der EFK der Mandatsleiter, die Fachbereichsleiterin und die Revisionsleiterin.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

⁴ Informations- und Kommunikationstechnologie des Bundes – Synthesebericht zu den Prüfungen der EFK (EFK-25790), (Link)

⁵ Digitale Transformation: Synthesebericht vergangener Prüfungen (Link)

⁶ Leitfaden der EFK für Programm- und Projektprüfungen, (Link)

2 ÜBERSICHT DER HÄUFIGSTEN SCHWACHSTELLEN

2.1 Top 5 der seit 2016 unveränderten Schwachstellen

Die EFK hat aus der aktuellen Analyse die häufigsten Schwächen herausgearbeitet. Diese decken sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen aus 2016. Die folgende Darstellung zeigt die Top 5. Da die Projektführung bei jeder EFK Prüfung von Schlüsselprojekten beurteilt wird, fallen erwartungsgemäss die meisten Feststellungen in diesen Bereich.

Nr.	Thema	Zuordnung	Auswirkung	Ebene
1	Projektführung · Gesamtplanung nicht vollständig · Risikomanagement nicht wirkungsorientiert · Kostenschätzungen nicht valide	Umsetzung und Projektmanagement	Planung und Steuerung erschwert	Vorhaben
2	Portfoliosteuerung · Portfoliomanagement nicht existent	Umfeld	Planung und Steuerung erschwert	Vorhaben, Amt, Departement, Bund
3	Nutzenversprechen · Nutzenziele nicht quantifiziert · Methode zur Nutzenmessung nicht definiert	Wirtschaftlichkeit und Nutzensteuerung	Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit nicht sichergestellt	Vorhaben, Amt, Departement, Bund, beteiligte Stakeholder
4	Föderale Strukturen und übergreifende Zusammenarbeit · Einigung schwierig · Anpassung von Rechtsgrundlagen zu spät	Umfeld	· Planung und Steuerung erschwert · Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit nicht sichergestellt · Governance unklar	Vorhaben, Amt, Departement, Bund, beteiligte Stakeholder
5	Betrieb und Supportorganisation · Betriebsorganisation nicht vorbereitet · Betriebsprozesse nicht angepasst	Übergang in den Betrieb	Inbetriebnahme gefährdet	Amt, beteiligte Stakeholder

Abbildung 1: Abbildung der Top 5 Defizite aus 2016 und 2026. Quelle: Darstellung EFK

- Projektführung:** In mehreren Vorhaben führt die Projektführung die Gesamtplanung nicht vollständig. Wichtige Meilensteine sind nicht bis zum Vorhabensende geplant, zentrale Abhängigkeiten sind nicht berücksichtigt und zeitbestimmenden Abfolgen von Projektaufgaben (kritischer Pfad) werden nicht konsequent geführt. Im Risikomanagement konzentrieren sich die Teams weiterhin vor allem auf die formale Erfassung der Risiken, messen jedoch selten die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen. Zudem basieren Kostenschätzungen teilweise auf groben oder unvollständigen Annahmen, weshalb die Planung und Steuerung der Vorhaben erheblich erschwert wird.
- Portfoliosteuerung:** Die koordinierte Steuerung aller Vorhaben auf strategischer und operativer Ebene fehlt häufig. Dadurch werden Vorhaben beispielsweise nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, Prioritäten bleiben unklar und Ressourcen werden nicht gezielt eingesetzt.
- Nutzenversprechen:** Die Vorhaben richten sich weiterhin unzureichend auf Wirkung und Nutzen für die unterschiedlichen Anspruchsgruppen aus. Sie messen den Nutzen oft nicht. Dadurch können sie die Zielerreichung nicht nachweisen.
- Föderale Strukturen und übergreifende Zusammenarbeit:** Die Bundesverwaltung verbessert die übergreifende Zusammenarbeit – sowohl intern als auch mit den Kantonen – weiterhin nicht spürbar. Der Erfolg mehrerer Vorhaben bleibt begrenzt, weil dem Bund die nötige Durchsetzungskraft fehlt. Diese Rahmenbedingungen erschweren die Planung, die Steuerung und die Zielerreichung der Vorhaben deutlich.
- Betrieb und Supportorganisation:** Die EFK stellt weiterhin Defizite in den Betriebs- und Supportorganisationen fest z. B. fehlender Aufbau und Abhängigkeit von Externen. Zudem übertragen

mehrere Vorhaben technische oder prozessuale Schulden an die Betriebsorganisationen oder an Folgeprojekte. Diese gefährdet die Inbetriebnahme der Systeme und zudem droht alles beim «Status quo» zu bleiben und die Erzielung des versprochenen / erwarteten Nutzens wird in die Zukunft verschoben.

2.2 Die Organisation lernt nicht systematisch dazu

Die Gesamtbeurteilung zeigt, dass die von der EFK identifizierten Schwachstellen weiterhin nur punktuell und vorhabensbezogen behoben werden. Eine systematische Überführung dieser Erkenntnisse in die Stammorganisationen und Folgevorhaben erfolgt nicht. Dadurch treten vergleichbare Probleme in neuen Vorhaben wiederholt auf. Obwohl die Departemente verpflichtet sind, die Schlüsselprojekte zu begleiten und die Umsetzung der Empfehlungen zu überwachen, werden keine ausreichenden Massnahmen ergriffen, um die festgestellten Schwachstellen nachhaltig zu adressieren.

2.3 Spannungsfeld zwischen klassischem und agilem Vorgehen

Die EFK kann aus ihren Berichten nicht ableiten, ob agile, d. h. flexible, schrittweise entwickelte Vorhaben oder klassische Vorhaben Budget- und Terminvorgaben besser einhalten. Die Prüfungen liefern eher Hinweise auf Probleme in Bezug auf Rahmenbedingungen, die bei agilen Ansätzen besonders sichtbar werden (siehe Abb. 2). Vorhaben entwickeln sich zunehmend produktorientiert und iterativ weiter, während die Governance projektbasiert bleibt. Dadurch kollidieren Produkt- und Projektlogik. Die daraus entstehenden Spannungen werden vor allem bei der Budgetplanung, Beschaffung, Terminsteuerung, Scope-Definition und dem Reporting sichtbar.



Abbildung 2: Die Grafik zeigt (nicht abschliessend) das Spannungsfeld aufgrund vorhandener Rahmenbedingungen. Quelle: Darstellung EFK

Die EFK verwendet für ihre Prüfungen einen Leitfaden (siehe Kap. 1), dessen sechs Themenschwerpunkte für die Struktur dieses Berichtes herangezogen wurde. Mit der Verwendung des Leitfadens erfolgen die einzelnen Prüfungen nach derselben Methodik. Dadurch wird eine Vergleichbarkeit zwischen den Prüfungen und deren Ergebnissen hergestellt. Die nachfolgenden Kapitel 3 bis 8 folgen der Struktur dieses Leitfadens und ordnen die Ergebnisse der Synthese jeweils den einzelnen Themenschwerpunkten zu.

Im folgenden Kapitel werden die relevanten Umfeldfaktoren dargestellt. Ziel ist die Beurteilung, ob die Rahmenbedingungen eine erfolgreiche Umsetzung des Vorhabens ermöglichen.

3.1 Die Steuerung über die föderalen Ebenen ist häufig nicht ausreichend sichergestellt

Bei Vorhaben, bei denen die Leistungserbringung von Bund und Kanton gemeinsam erbracht wird, sind die Rollen der Akteure häufig nicht ausreichend definiert. Dies zeigt sich beispielsweise bei Vorhaben im Gesundheitswesen (DigiSanté), im Agrar- und Ernährungssektor (DigiAgriFoodCH) sowie beim Bevölkerungsschutz (Werterhalt Polycom). Die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren gelingt nicht durchgehend. Dadurch werden Synergien nicht genutzt und Abhängigkeiten sowie Wechselwirkungen unzureichend berücksichtigt. Dies führt zu redundanter Datenhaltung, erhöhtem Abstimmungsaufwand und zusätzlichen Kosten. Besonders kritisch ist dies bei Vorhaben, die auf gemeinsame Daten oder abgestimmte Prozesse angewiesen sind, etwa bei der Kommunikation im Krisenfall oder bei der Harmonisierung von Daten.

Zudem werden rechtliche Voraussetzungen teilweise nicht frühzeitig geschaffen. Erforderliche Anpassungen erfolgen erst im Verlauf der Vorhaben und führen zu Verzögerungen.

3.2 Fehlende Gesamtsicht auf Ebene Amt oder Departement führt häufig zu Verzögerungen der Vorhaben

Bei einem Grossteil der geprüften Vorhaben ergeben sich Verzögerungen aufgrund nicht eingehaltener Ressourcenzusagen, generell fehlender Ressourcen oder von Abhängigkeiten zu anderen Vorhaben. Als eine der Hauptursachen dafür hat die EFK das Fehlen eines Amts- resp. Programmübergreifenden Portfoliomanagements identifiziert. Mit diesem Instrument liessen sich auf strategischer und operativer Ebene Abhängigkeiten, Ressourcen und Risiken zwischen den Vorhaben aktiv bewirtschaften und steuern. Die EFK hat beispielsweise dem Bundesamt für Statistik (BFS) empfohlen, im Rahmen der Prüfung zur Nationalen Datenbewirtschaftung, ein wirksames Portfoliomanagement aufzubauen. Zwar führt das BFS eine Vorhabenliste, doch diese zeigt weder den Ressourceneinsatz noch die Abhängigkeiten auf.

Auch auf Stufe Bund gibt es einen Bedarf für ein übergeordnetes Portfoliomanagement. Beispielsweise muss nach Abschluss des Programms zur Modernisierung der Supportprozesse (SUPERB) sichergestellt werden, dass die Weiterentwicklung der Supportprozesse aus einer strategischen Gesamtsicht des Bundes geplant, gesteuert und umgesetzt wird. Die heute von der Bundeskanzlei, Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (BK-DTI) zur Verfügung gestellten Instrumente erfüllen die Anforderungen an ein umfassendes Portfoliomanagement jedoch noch nicht. Die EFK stellte vereinzelt fest, dass auf eine übergeordnete Lösung gewartet wird. Deren Fehlen ist jedoch keine Rechtfertigung, um untätig zu bleiben.

3.3 Beschaffungsengpässe und strukturelle Abhängigkeiten schwächen den Bund

Mehrere Prüfungen zeigen, dass Beschaffungen wiederholt zu Verzögerungen, Mehrkosten und weiteren Problemen führen, insbesondere im Bereich der Rüstungsgüter.

Diese Probleme stehen häufig im Zusammenhang mit strukturellen Marktbedingungen. Beschaffungen erfolgen oft in Märkten mit wenigen Anbietern, proprietären Technologien und hohen Nutzeranforderungen. Dadurch entsteht eine ausgeprägte Anbieterabhängigkeit. Nach der Zuschlagserteilung nimmt der Bund gegenüber nationalen oder internationalen Lieferanten nur begrenzt Einfluss.

Die vorhandenen Steuerungsinstrumente sind punktuell wirksam, reichen jedoch nicht aus, um diese strukturellen Abhängigkeiten umfassend zu adressieren. Der Bund nutzt zwar einzelne Massnahmen, etwa das Zurückhalten von Zahlungen bis zur Behebung von Mängeln, und armasuisse prüft teilweise auch Lieferantenwechsel. Insgesamt fehlen jedoch griffige Handlungsoptionen sowie ausgearbeitete Szenarien, um die Verhandlungs- und Steuerungsposition des Bundes nachhaltig zu stärken.

Das Vorhaben Werterhalt Polycom hatte beispielsweise Schwierigkeiten bei der Beschaffung von wichtigen Komponenten. Die stockenden Verhandlungen belasteten die Lieferantenbeziehung und erhöhen das Risiko, dass der Betrieb von Polycom nicht kostengünstig und zuverlässig gewährleistet werden kann. Fällt das Sicherheitsfunksystem aus, funktionieren die Notruf- und Rettungssysteme der Einsatzkräfte nicht mehr zuverlässig. Angesichts der sicherheitsrelevanten Bedeutung von Polycom war dies nicht akzeptabel. Ein zentrales strategisches Lieferantenmanagement wäre entscheidend, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, Risiken zu minimieren und langfristig wettbewerbsfähige Konditionen sicherzustellen.

4 ZWECK UND ZIEL

Beim Thema Zweck und Ziel wird geprüft, ob die Ziele klar definiert sind und die wichtigsten Anspruchsgruppen sie unterstützen.

4.1 Wirkungsziele sind oft unzureichend konkretisiert

Die EFK hat in vielen Vorhaben festgestellt, dass ihre Zielbilder und die davon abgeleiteten Ziele oft zu allgemein beschrieben sind. Sie stellte teilweise fest, dass die Durchgängigkeit von übergeordneten Strategien zu den Vorhabenszielen fehlt (fehlende Kohärenz zwischen Strategie und Vorhaben). Oftmals werden die Ziele nicht ausreichend konkret umgesetzt, wodurch deren Erreichung nicht gemessen werden kann. Viele Vorhaben sehen zudem keine Messung der Zielerreichung vor. Es bleibt daher ungewiss, ob die zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Vorhabenverlauf (Meilensteine) bzw. nach Abschluss angestrebten Ziele realisiert wurden. Damit kann oftmals nicht nachgewiesen werden, ob die in den Botschaften zur Beantragung von Verpflichtungskrediten definierten Ziele erreicht werden. Dies erschwert eine wirksame Steuerung und erhöht das Risiko, dass Mittel eingesetzt werden, ohne den angestrebten Nutzen zu erzielen.

Beispielsweise sind beim Vorhaben Neue Produktionssysteme (NEPRO) des Bundesamts für Landestopografie (swisstopo) die angestrebten Optimierungen gemäss Botschaft nicht ausreichend beschrieben. Dadurch fehlt es dem Vorhaben an Verbindlichkeit. Auch das Vorhaben zur Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) zeigt hier Mängel. Damit fehlt dem Staatssekretariat für Migration (SEM) ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Programmziele. Die Realisierung der versprochenen Kostenreduktionen in Millionenhöhe bleibt ungesichert.

4.2 Unzureichendes Stakeholdermanagement gefährdet den Projekterfolg und verursacht Mehrkosten

In vielen Vorhaben fehlt im Stakeholdermanagement eine systematische und aktiv gesteuerte Analyse, obgleich diese methodisch vorgegeben ist. Diese zeigt nicht auf, welchen Einfluss einzelne Stakeholder haben und welche Risiken von ihnen ausgehen. Auch die Priorisierung ihrer Interessen und ihre strategische Einbindung bleiben oft unklar.

Ein zu wenig aktiv geführtes Stakeholdermanagement kann wie im Beispiel des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS) zum Werterhalt Polycom dazu führen, dass nicht alle Stakeholder für die Sicherstellung der Cybersicherheit angemessen mitwirken. Dadurch ist die durchgängige Sicherheit der Lösung gefährdet. In einem anderen Beispiel bleibt unklar, wie das Vorhaben mit den Nutzergruppen, welche nicht direkt in der Projektorganisation vertreten sind, systematisch in den Dialog tritt. Dies ist bei Vorhaben, welche im Krisenfall dem Bevölkerungsschutz dienen, besonders kritisch.

Auch das Vorhaben des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL), zur Standardisierung des Beschaffungsprozesses und zur Ablösung der bisherigen zentralen Beschaffungslösung (Teil vom Programm SUPERB), hat sich erst spät mit den Anforderungen aller Stakeholder auseinandergesetzt. Dadurch ist es erst spät im Vorhabenverlauf aufgefallen, dass die bestehende Lösung von gewissen Einheiten auch anderweitig genutzt wird, z. B. zur Abwicklung von Subventionsprozessen oder der internen Leistungsverrechnung Bund. Bis diese Ämter eine neue Lösung für diese nicht beschaffungsrelevanten Prozesse gefunden haben, muss das BBL die bisherige Lösung, mindestens in Teilen, weiterbetreiben. Dies führt zu zusätzlichen Betriebskosten.

5 WIRTSCHAFTLICHKEIT UND NUTZENSTEUERUNG

Im Themenschwerpunkt Wirtschaftlichkeit und Nutzensteuerung wird geprüft, ob der Nutzen im Verhältnis zu den Kosten angemessen ist.

5.1 Einlösen des Nutzenversprechens ist ein zentraler Schwachpunkt

Vorhabensaufträge formulieren meist ambitionierte Absichten zum geplanten Nutzen, lassen aber grossen Interpretationsspielraum bei der späteren Wirkungsmessung. So kündigt z. B. das Vorhaben DigiAgriFoodCH einen «Mehrwert für unsere Partner» an. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat keine konkreten, quantifizierten Zielgrössen für die einzelnen Akteure des Agrar- und Ernährungssektors definiert. Dies führt dazu, dass die Steuerbarkeit des Vorhabens eingeschränkt ist und die langfristige Akzeptanz gefährdet sein kann. Auch das Vorhaben DigiSanté formuliert ambitionierte Absichten und Ziele, wobei messbare Ziele und Massnahmen erst in der Umsetzungsphase (2025 – 2027) erarbeitet werden sollen. Dadurch bleibt unklar, ob die angestrebten Wirkungen tatsächlich erreicht werden und ob die eingesetzten Mittel den erwarteten Nutzen bringen.

Verschiedene Vorhaben zielen darauf ab, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, indem die IT-Betriebskosten gesenkt werden. Die Ergebnisse aus mehreren Prüfungen zeigen jedoch, dass die IT-Betriebskosten eher steigen als sinken. Dies liegt zum Teil darin begründet, dass die eingesetzten Technologien teurer werden, aber auch darin, dass die Anforderungen etwa an Sicherheits- und Verfügbarkeit im Laufe des Vorhabens ansteigen. Die Vergleichbarkeit zur ursprünglichen Einschätzung des Nutzens ist in diesen Fällen nicht oder nur noch bedingt gegeben. Letzteres trifft etwa auf das Vorhaben Erneuerung ZEMIS zu. Dieses rückte vom ursprünglichen Ziel, die jährlichen Betriebskosten längerfristig um 15 – 20 Prozent zu senken, ab. Diese sollen nicht mehr gesenkt, sondern das aktuelle Niveau soll gehalten werden. Damit wird das ursprüngliche Nutzenversprechen nicht eingehalten und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens bleibt unklar.

5.2 Fehlende Rahmenbedingungen verzögern den Nutzen der Vorhaben

Unter anderen zeigt der Bericht zur Prüfung der Swiss Government Cloud (SGC), dass Konzepte zur digitalen Souveränität auf Bundesebene noch nicht abschliessend definiert sind. Das Vorhaben ist ein Beispiel dafür, dass Rahmenbedingungen auf übergeordneter Ebene geschaffen werden müssen. Solche fehlenden Vorgaben können die Umsetzung verzögern und führen dazu, dass der erwartete Nutzen später oder nur eingeschränkt realisiert werden kann.

Eine weitere Herausforderung stellt sich in der Thematik zu den Anpassungen von Rechtsgrundlagen. Am Beispiel des Vorhabens DigiAgriFoodCH zeigt sich, dass diese rechtzeitig einzuplanen sind. Beispielsweise spielt die eindeutige Identifikationsnummer des Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR-Nummer) für die Digitalisierung der Prozesse eine zentrale Rolle. Sie ist heute jedoch nicht öffentlich verfügbar. Für private Organisationen, welche am Wertschöpfungsprozess aber beteiligt sind, ist sie nicht zugänglich. Dafür ist eine Anpassung an den gesetzlichen Grundlagen nötig, welche das BFS verantwortet. Es rechnet nicht mit einer Anpassung vor 2030. Das BLW ist dadurch gezwungen, mit einem erheblichen Mehraufwand eine Umgehungslösung zu implementieren.

5.3 Fehlende Architekturvorgaben führen zu ineffizienten Lösungen und Mehrkosten

Fehlende oder unverbindliche Architekturvorgaben führen häufig dazu, dass Skaleneffekte, Standardisierungen oder Integrationen nicht realisiert werden können. Dies führt zu ineffizienten Lösungen und zusätzlichen Kosten.

In verschiedenen Vorhaben fehlen teilweise wesentliche Ergebnisse zur Architektur wie z. B. Soll-Datenarchitektur oder Transitions-Architekturen, die beschreiben, wie das Vorhaben von der Ist- zur Soll-Architektur gelangen soll. Das kann zu einer mangelnden Interoperabilität führen, was gerade bei föderalen Vorhaben ein zentraler Punkt ist, wenn es z. B. um den Austausch von Daten geht.

Beispielsweise will das Vorhaben zur Entflechtung der militärisch einsatzkritischen von den militärisch nicht einsatzkritischen IKT (iTASK) durch die Ausserdienststellung von IT-Anwendungen Einsparungen erzielen. Die EFK hat festgehalten, dass die Beurteilung des aktuellen und vor allem künftigen Bedarfs nicht durch Festhalten an bestehenden IT-Systemen eingeschränkt werden soll. Für den Abgleich muss die Unternehmensarchitektur herangezogen werden, die jedoch noch nicht ausreichend etabliert ist.

6 ORGANISATION UND GOVERNANCE

Im Schwerpunkt Organisation und Governance wird beurteilt, ob die gewählte Lösung und das Vorgehen geeignet sind, um die Ziele des Vorhabens zu erreichen. Es wird geprüft, ob das Vorhaben klar strukturiert ist und die Organisation sowie die Methoden auf die Zielerreichung ausgerichtet sind.

6.1 Auftraggeber handeln zu wenig aktiv, was zu verspäteten oder reaktiven Entscheidungen führt

Die Rolle des Auftraggebers wird häufig nicht als aktive Entscheidungsinstanz wahrgenommen. In der Folge erfolgt die Steuerung der Vorhaben reaktiv anstatt proaktiv. Entscheidungen werden dadurch teils so lange hinausgezögert, bis die Probleme eskalieren und hektische Korrekturen erforderlich sind. Beispielsweise hat die EFK beim Vorhaben zur Ablösung des Auszahlungssystems für Arbeitslosenleistungen (ASALfutur) über Jahre hinweg auf Schwachstellen in der Steuerung hingewiesen. Die Empfehlungen dazu wurden erst sehr spät im Verlauf des Vorhabens umgesetzt.

6.2 Unklare Zielbilder und eine fehlende Personalplanung behindern die agile Transformation

Agile Methoden werden in vielen Vorhaben als per se erfolgsversprechend betrachtet. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese Methoden eine hohe Methodenkompetenz voraussetzen, die in den Verwaltungseinheiten oft zuerst aufgebaut werden muss. Erfolgt dieser Aufbau unzureichend geplant, führt dies dazu, dass agile Vorgehensweisen nicht wirksam umgesetzt werden können und die erwarteten Effekte ausbleiben. Zudem ist der Aufbau der notwendigen Kompetenzen und Strukturen ein langer Prozess, der in der Regel drei bis vier Jahre dauert. Wenn gleichzeitig mit einer kurzfristigen Leistungssteigerung gerechnet wird, entstehen unrealistische Erwartungen, die sich in Verzögerungen oder zusätzlichen Aufwänden niederschlagen können. Hinzu kommt, dass die Investitionen in den Know-how-Aufbau nur wirksam bleiben, wenn die Arbeitsweise nach Projektabschluss weitergeführt wird. Wird dies durch die Stammorganisation nicht unterstützt, gehen erzielte Fortschritte verloren und der erwartete Nutzen bleibt aus.

Vielfach wird argumentiert, dass die geltenden Gesetze eine für die agilen Methoden nötige übergreifende Zusammenarbeit und Optimierung verhindern würden. Dies entpuppt sich oftmals als Ausrede. Dies zeigt sich exemplarisch bei Vorhaben des SEM und des BLW, wo es an einem verbindlichen Zielbild sowie an einer mittel- und langfristigen Personalentwicklungsstrategie für die angestrebte agile Ausrichtung mangelt.

6.3 Ressourcenengpässe gefährden Steuerung, Governance und Zielerreichung

Bei mehreren Vorhaben bestehen personelle Engpässe, wodurch zentrale Steuerungs- und Umsetzungstätigkeiten nicht angemessen wahrgenommen werden können. Dies gefährdet die Einhaltung von Terminen und Qualitätsstandards. Zudem übernehmen Schlüsselpersonen teilweise mehrere Rollen.

Beispielsweise ist das Vorhaben DigiAgriFoodCH stark von der Projektleitung abhängig. Diese übernimmt teilweise Rollen auf Programm- sowie Projekt- oder Massnahmenebene. Dadurch wird eine ausgewogene Governance nicht sichergestellt. Zudem zeigt sich, dass die sogenannten Querschnittsfunktionen wie z. B. IKS, Kommunikation, Rechtsdienst, Unternehmensarchitektur und Sicherheit in verschiedenen Projektorganisationen nicht ausreichend vertreten sind. Damit ist die Einhaltung der jeweiligen Vorgaben nicht gewährleistet. Das erhöht Risiken, erschwert die Steuerung und gefährdet die Zielerreichung.

7 UMSETZUNG UND PROJEKTMANAGEMENT

Im Schwerpunkt Projektmanagement wird beurteilt, ob während der Umsetzung der Programmfortschritt, die Kosten, die Termine und die Qualität der Ergebnisse gesteuert und an die Entscheidungsträger berichtet werden.

7.1 Reporting zuhanden der Generalsekretärenkonferenz und der parlamentarischen Oberaufsicht hat keinen Steuerungscharakter

Das halbjährlichen Reporting zuhanden der Generalsekretärenkonferenz und der parlamentarischen Oberaufsicht liegt drei Monate nach dem jeweiligen Stichtag vor und ermöglicht so keine vorausschauende Steuerung, sondern lediglich eine nachträgliche Feststellung des Projektstands. Dadurch fehlen rechtzeitige Informationen, um kurzfristige notwendige Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können.

7.2 Gesamtplanung ist nicht vollständig

Mehrere Vorhaben planen nur rudimentär und schaffen damit keine ausreichende Grundlage für eine wirksame Steuerung. Sie bilden zentrale Abhängigkeiten und notwendige Voraussetzungen nicht ab und führen zeitbestimmenden Abfolgen von Projektaufgaben (kritischer Pfad) nicht konsequent. Dadurch bleiben Synergien ungenutzt und Verzögerungen werden erst spät erkannt, statt frühzeitig adressiert.

7.3 Risiko- und Qualitätsmanagement sind nicht wirkungsorientiert

In allen Vorhaben wird ein Risiko- und Qualitätsmanagement geführt. Eine effektive Wirkungsmessung der risikomindernden Massnahmen ist jedoch selten umgesetzt. Daher kann die Wirkung des Risikomanagements nicht explizit nachvollzogen werden. Für die Steuerung fehlen damit belastbare Grundlagen, um Prioritäten zu setzen, Massnahmen anzupassen oder Ressourcen gezielt einzusetzen. Weitere Mängel bestehen in unvollständigen Risikokatalogen, fehlenden Kosten für risikomindernde Massnahmen, der fehlenden Unabhängigkeit des externen QRM sowie in fehlenden Qualitätssicherungsprozessen.

7.4 Sicherheitsanforderungen steigen aufgrund neuer Technologien

Seit 2016 verschärft der Bund die Anforderungen an die IKT-Sicherheit deutlich. Mit dem Informationsschutzgesetz schafft er einen verbindlichen Rechtsrahmen, der die sichere Informationsbearbeitung und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Cyberbedrohungen stärkt. Die IKT-Minimalstandards wurden mehrfach überarbeitet und professionalisiert. Um die erhöhten Anforderungen an Verfügbarkeit, Informationssicherheit und Datenschutz zu erfüllen, empfiehlt die EFK in mehreren Prüfungen, die IT-Sicherheitsdokumentation vor der Inbetriebnahme der Systeme zu aktualisieren. Erfolgt dies nicht, besteht das Risiko, dass die Systeme die geforderten Sicherheitsstandards nicht erfüllen und damit Sicherheitslücken oder Einschränkungen im Betrieb entstehen.

Insbesondere bei systemkritischen Infrastrukturen betrifft die Cybersicherheit jedoch nicht nur technische Massnahmen. Auch Governance, Prozesse und Organisation prägen die Cyber-Resilienz. Das zeigt etwa das Vorhaben Werterhalt Polycom: Das Funksystem lässt sich derzeit nicht ausreichend überwachen, um Angriffe in Echtzeit zu erkennen. Fragen für eine zentralisierte Überwachung im föderalen Umfeld sind noch offen.

7.5 Testdefizite gefährden Qualität und Stabilität

Die Vorhaben unterschätzen teilweise die Bedeutung eines umfassenden Testens, was dazu führt, dass Fehler erst spät erkannt werden und zusätzliche Aufwände, Verzögerungen oder Qualitätsprobleme im späteren Betrieb entstehen können.

Im Vorhaben Erneuerung ZEMIS war z. B. die Testabdeckung für einzelne kritische Funktionalitäten ungenügend. Mehrere relevante Fehler hat das Vorhaben erst in einem späten Projektstadium identifiziert. In anderen Vorhaben deckt das Testkonzept die End-to-End-Sicht nicht ausreichend ab. Beim Vorhaben zur Auszahlung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung hatte die EFK festgestellt, dass sowohl Abnahme, End-to-End und Last- und Performancetests geplant sind.

7.6 Kostenschätzungen sind unvollständig

Die initialen Kostenangaben mehrerer Vorhaben basieren auf ersten groben Schätzungen, die sich entweder an den bisherigen IT-Investitionskosten orientieren oder vereinfachten Schätzmodellen folgen. Gerade bei langjährigen Vorhaben können sich aufgrund von Anpassungen im Mengengerüst oder wegen der Teuerung Mehrkosten ergeben. Zudem sind Kostenschätzungen teilweise nicht vollständig. So fehlen z. B. finanzielle Aufwendungen für die technische Migration und die nachgelagerte Optimierung. Die Kostentreiber sind über die gesamte Projektlaufzeit hinweg nicht bekannt.

Die EFK hat in mehreren Prüfungen die Kostenschätzung als nicht valide beurteilt und eine Neubeurteilung empfohlen. Beispielsweise haben sich die Kosten beim Vorhaben zur Erneuerung von ZEMIS oder beim ASALfutur nach der Neuplanung drastisch erhöht.

8 ÜBERGANG IN DEN BETRIEB

Im Schwerpunkt nächste Schritte wird nach Abschluss des Programms auch der Übergang in den Betrieb betrachtet und geprüft, inwieweit der erwartete Nutzen erreicht wird.

8.1 Unzureichende Vorbereitung der Betriebsorganisation erschwert den Übergang in den Betrieb

In verschiedenen Vorhaben ist erkennbar, dass der Fokus auf der technischen Machbarkeit liegt. Notwendige Anpassungen der Führungsstruktur, der Zuständigkeiten und der Prozessgestaltung werden jedoch zu wenig berücksichtigt. Dies erschwert den Übergang vom Vorhaben in den stabilen Betrieb und kann auch die Abhängigkeit von externen Dienstleistern erhöhen. Die fehlende Auseinandersetzung mit der Standardisierung der Prozesse und die damit verbundenen Anpassungen in der Ablauforganisation (Anpassung Betriebsorganisation) haben z. B. bei der Einführung der neuen Beschaffungslösung (Programm SUPERB) zu einer Verschiebung des Einführungstermins um neun Monate geführt. Auch bei mehreren anderen Vorhaben ist erkennbar, dass die Betriebsorganisation zum Zeitpunkt der Einführung noch nicht vollständig aufgebaut ist und es zu Ressourcenengpässen kommt. Im Rahmen der Einführung von Passar 1.0 (Programm DazIT) waren die Teams beispielsweise unzureichend vorbereitet und aus Ressourcensicht unterdotiert.

Bei Vorhaben, die die Schweizer Bevölkerung direkt betreffen, muss der Bund den Aufbau des produktiven Betriebs eng überwachen und transparent gegenüber allen Beteiligten kommunizieren. Das gilt insbesondere für die E-ID: Um das Vertrauen in eine staatliche Identitätslösung zu sichern, erhält der Bund faktisch keine zweite Chance.

8.2 Prozessoptimierungen werden in den Betrieb verschoben

Mehrere Vorhaben übertragen notwendige technische und organisatorische Optimierungen an die Betriebsorganisation oder an Folgeprojekte, was dazu führt, dass Probleme erst nachgelagert gelöst werden müssen und zusätzlicher Aufwand sowie Verzögerungen entstehen können. Ausserdem wird der zugesagte Nutzen nicht oder deutlich später realisiert.

Beim Vorhaben SUPERB ist vorgesehen, nicht abgeschlossene Aufgaben an den gemeinsamen Fachdienst ERP-Dienste zu überführen. Auch beim ASALfutur plant das Staatssekretariat für Wirtschaft, das Automatisierungs- und Digitalisierungspotenzial erst in einem Folgeprojekt oder im laufenden Betrieb zu realisieren. Dadurch verschiebt sich der Nutzen auf einen späteren Zeitpunkt. Gleichzeitig entstehen zusätzliche Betriebskosten, weil die Alt-Systeme teilweise länger als geplant weitergeführt werden müssen.

Wie in Kapitel 4 beschrieben, definieren die Vorhaben selten, wie sie den Nutzen konkret messen wollen. Daher ist es nicht überraschend, dass auch kein Nutzencontrolling implementiert ist.

ANHANG 1 – LISTE DER BERÜCKSICHTIGTEN BERICHTE

Nr.	Titel	Berichts-Nr.
1	Prüfung des Schlüsselprojekts Programm Nationale Datenbewirtschaftung (NaDB)	24113
2	Prüfung des Schlüsselprojekts iTASK	24115
3	Prüfung des Schlüsselprojekts Neue Produktionssysteme NEPRO	24120
4	Prüfung des Schlüsselprojekts RZ2020 IKT-Architektur & Infrastruktur	24127
5	Kurzanalyse der Auswirkungen des Dokumentenlabelings in Microsoft 365 auf die Anwender	24133
6	Prüfung des Schlüsselprojekts Migration RZ CAMPUS BIT 2020	24136
7	Nachprüfung wesentlicher Empfehlungen: Schlüsselprojekt Werterhalt Polycom 2030	24138
8	Prüfung des Schlüsselprojekts Sicheres Datenverbundnetz plus (SDVN+)	24140
9	Schlüsselprojekte Programm ERP Systeme V/ar und SUPERB: Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen	24182
10	Prüfung des Schlüsselprojekts Erneuerung Zentrales Migrationsinformationssystem	24253
11	Prüfung des Schlüsselprojekts SUPERB – Projekt Personal: Umsetzung der Hybrid-Cloud Strategie	24507
12	Prüfung des Schlüsselprojekts DaziT mit Schwerpunkt Entwicklung ein Einführung Warenverkehr – Passar 2.0	24511
13	Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen: Schlüsselprojekt ASALfutur	24607
14	Prüfung des Schlüsselprojekts DigiSanté	24638
15	Prüfung des Schlüsselprojekts Neue Digitalisierungsplattform der Armee	25130
16	Prüfung des Schlüsselprojekts Telekommunikation der Armee	25132
17	Prüfung des Schlüsselprojekts Führungsnetz mit Schwerpunkt Richtfunkinfrastruktur	25137
18	Prüfung des Schlüsselprojekts Werterhalt Polycom 2030 mit Schwerpunkt Abhängigkeit von Lieferanten	25139
19	Prüfung des Schlüsselprojekts Swiss Government Cloud mit Schwerpunkt Business Case	25155
20	Prüfung des Schlüsselprojekts E-ID	25277
21	Prüfung des Schlüsselprojekts «DigiAgriFoodCH»	25495
22	Prüfung des Schlüsselprojekts SUPERB – Einführung der Beschaffungs- und Vergabemanagementlösung	25500
23	Prüfung des Schlüsselprojekts DaziT mit Schwerpunkt Übergabe in den Betrieb	25549
24	Prüfung des Schlüsselprojekts ASALfutur mit Schwerpunkt Betriebsübergabe	25603

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

ASALfutur	Vorhaben zur Ablösung des Auszahlungssystems für Arbeitslosenleistungen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BK-DTI	Bundeskanzlei, Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung
BUR-Nummer	Identifikationsnummer des Betriebs- und Unternehmensregisters
DigiAgriFoodCH	Vorhaben zur Digitalisierung des Agrar- und Ernährungssektors
DigiSanté	Vorhaben zur Digitalisierung des Gesundheitswesens
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
GSK	Generalsekretärenkonferenz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
iTASK	Vorhaben zur Entflechtung der militärisch einsatzkritischen von den militärisch nicht einsatzkritischen IKT
NEPRO	Vorhaben neue Produktionssysteme
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGC	Swiss Government Cloud
SUPERB	Vorhaben zur Modernisierung der Supportprozesse
swisstopo	Bundesamts für Landestopografie
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
ZEMIS	Vorhaben Erneuerung des Zentralen Migrationsinformationssystems