

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



**Prüfung des
DTI-Schlüsselprojektes Entflechtung
IKT-Basisleistungen VBS**
Generalsekretariat des VBS

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	500.22102
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

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.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS	15
2.1 Das Programm ist in einem komplexen Umfeld gut etabliert.....	15
2.2 Externe Faktoren führen zu erheblichen Mehraufwänden und Terminverzögerungen	17
3 Governance	21
3.1 Die strategischen Grundlagen für die Entflechtung sind im Fluss	21
3.2 Die Entflechtung benötigt übergeordnete Architekturen	24
4 Service Management in der Gruppe V.....	29
5 Situation der Leistungserbringer	30
5.1 Die IKT-Leistungserbringung in der Gruppe V braucht klare Vorgaben und Priorisierungen, um effizienter zu werden	30
5.2 Das BIT erbringt seine Leistungen vereinbarungsgemäss	30
Anhang 1: Wesentliche Änderungsanträge und neue Prozesse.....	32
Anhang 2: Rechtsgrundlagen.....	33
Anhang 3: Abkürzungen.....	34
Anhang 4: Glossar.....	35

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS

Generalsekretariat des VBS

Das Wesentliche in Kürze

Das Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen beim Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) setzt einen Teil der IKT-Strategie des Bundes um und ist Voraussetzung zur Erreichung des kürzlich erlassenen IKT-Zielbildes 2026 der Armee (Gruppe V). Gemäss Strategie und Zielbild soll der künftige IKT-Leistungserbringer Kdo Cyber in der Gruppe V nur noch die hochverfügbaren bzw. einsatzrelevanten Leistungen für die Gruppe V, den Sicherheitsverbund Schweiz und weitere Leistungsbezüger der Bundesverwaltung sicherstellen. Alle anderen IKT-Leistungen sollen im Rahmen der Entflechtung an Dritte ausgelagert werden. So werden Doppelspurigkeiten zwischen den IKT-Leistungserbringern des Bundes vermieden. Das Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS beinhaltet die Auslagerung der Büroautomation (BURAUT/UCC) sowie eines Teiles der Fachanwendungen.

Das Programm wurde im März 2019 gestartet und ist bis Ende 2026 geplant. Die Kosten für die erste Phase wurden im Programmauftrag auf rund 60 Millionen Franken geschätzt, davon 9,7 finanzwirksam. Die Kostenschätzung für die Phase 2 steht noch aus. Betroffen sind rund 18 000 Standard-Arbeitsplätze und etwa 50 Fachanwendungen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle prüfte das Programm zum ersten Mal.

Das Programm ist grundsätzlich gut aufgestellt. Die geplanten Ergebnisse bis zum Prüfungszeitpunkt konnten erbracht werden, wenn auch verspätet. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass technische Voraussetzungen und strategische Grundlagen nicht fristgerecht zur Verfügung standen. In der Folge rechnet das Programm mit weiteren Terminverzögerungen und erheblichen Mehrkosten.

Das Programm hat die Leistungen unter schwierigen Umständen erbracht, aber verspätet

In den zivilen Ämtern des VBS wurden BURAUT/UCC bereits erfolgreich an das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation ausgelagert. Aufgrund fehlender IKT-Sourcing und Entflechtungsstrategien sowie IKT-Zielarchitekturen im VBS bzw. in der Gruppe V ist das Umfeld des Programmes sehr volatil. Seit der Programmfreigabe von März 2019 wurden daher ausserhalb des Programmes mehrere Entscheide getroffen, die sich stark auf dieses auswirken. Dem Programm fehlen bis heute konkrete Architekturvorgaben für die Integration bzw. Abschottung der künftigen hochverfügbaren IKT-Systeme. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass die Geschäftsprozesse während und nach der Entflechtung in der Gruppe V uneingeschränkt verfügbar bleiben. Die fehlenden Architekturvorgaben behindern ausserdem die beabsichtigte Reduktion der kostenintensiven, hochverfügbaren bzw. einsatzrelevanten IKT-Anwendungen.

Das Team reagiert auf veränderte Rahmenbedingungen ausserhalb der Programm-Verantwortung, fehlende Vorleistungen durch Dritte und neue Risiken rasch und lösungsorientiert. Wenn Hindernisse oder Abhängigkeiten ausserhalb des Wirkungsbereichs auftreten,

eskaliert die Programmleitung mit fundierten Informationen und konstruktiven Lösungsvorschlägen an die übergeordneten Stellen. Trotzdem ist das Programm gegenüber der ursprünglichen Planung bisher rund zwei Jahre in Verzug.

Massive Herausforderungen für die Entflechtung der Gruppe V

Mit der noch bevorstehenden Entflechtung der Büroautomation der Gruppe V werden mit rund 16 000 Arbeitsplätzen die restlichen 85 % des VBS ausgelagert. Die Komplexität und die internen Bedenken sind viel grösser als in den zivilen Ämtern des VBS. Ausserdem wurden zusätzliche Abklärungen betreffend möglicher Kosteneinsparungen und Planungsoptimierungen durchgeführt. Dies hat dazu geführt, dass der Projektauftrag mit mehreren Monaten Verzögerung von der Armeeführung freigegeben wurde. Einem drohenden Verlust der externen Migrations-Teams bei einer zu langen Verzögerung des Projektstarts wurde durch eine enge Abstimmung zwischen der Armeeführung, dem BIT und dem GS-VBS begegnet.

Veränderter Programmumfang und gestiegene Kosten

Aufgrund von Entscheiden im GS-VBS musste das Programm zwei weitere Projekte initialisieren, die im ursprünglichen Auftrag nicht enthalten waren: die Entflechtung der RUAG Schweiz AG und die Entflechtung der Zusatzfunktionen im Ausweiswesen.

Da die Gruppe V bzw. die Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) die notwendigen Voraussetzungen für die Entflechtung in der Gruppe V nicht fristgerecht erbringen konnte, musste das Programm ein neues Projekt dafür schaffen (Sicherung Legacy bis FMO¹), was Zusatzkosten zur Folge hat. Die Gruppe V bzw. die FUB führen die Probleme auf fehlende Ressourcen bzw. eine ungenügende Priorisierung zurück.

Die Programmleitung geht in der letzten aktualisierten Kostenschätzung vom Dezember 2021 von einer erheblichen Kostensteigerung von rund 40 Millionen Franken aus. Diese setzen sich aus Mehrkosten für den ursprünglichen Programmumfang und Zusatzkosten für die neu hinzugekommenen Projekte zusammen.

¹ Future Mode of Operations

Audit du projet clé TNI Dissociation des prestations informatiques de base du DDPS

Secrétariat général du DDPS

L'essentiel en bref

Le programme de dissociation des activités informatiques de base du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) met en œuvre une partie de la stratégie informatique de la Confédération et constitue une condition préalable à la réalisation des objectifs TIC 2026 de l'armée (Groupement D), récemment adopté. Conformément à la stratégie et aux objectifs, le futur fournisseur de prestations TIC du Groupement D, le commandement Cyber, ne doit plus assurer que les prestations à haute disponibilité ou pertinentes pour l'engagement du Groupement D, du Réseau national de sécurité et d'autres bénéficiaires de prestations de l'administration fédérale. Toutes les autres prestations TIC doivent être confiées à des tiers dans le cadre de la dissociation. Cela permet d'éviter les doublons entre les fournisseurs de prestations TIC de la Confédération. Le programme de dissociation des prestations informatiques de base au DDPS comprend l'externalisation de la bureautique (BURAUT/UCC) et d'une partie des applications spécialisées.

Le programme a été lancé en mars 2019 et devrait se poursuivre jusqu'à la fin 2026. Les coûts de la première phase ont été estimés dans le mandat du programme à environ 60 millions de francs, dont 9,7 avec une incidence financière. L'estimation des coûts de la deuxième phase n'a pas encore été faite. Quelque 18 000 postes de travail standard et une cinquantaine d'applications spécialisées sont concernés. Le Contrôle fédéral des finances a examiné le programme pour la première fois.

Le programme est globalement bien organisé. Les résultats prévus jusqu'à la date de l'audit ont pu être fournis, même s'ils l'ont été avec du retard. Cela s'explique principalement par le fait que les conditions techniques et les bases stratégiques n'étaient pas disponibles dans les délais. En conséquence, de nouveaux retards dans les délais et des surcoûts importants sont attendus.

Le programme a fourni les prestations dans des conditions difficiles, mais avec du retard

Dans les offices civils du DDPS, BURAUT/UCC a déjà été externalisé avec succès vers l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication. En raison de l'absence de stratégies d'approvisionnement et de dissociation informatiques ainsi que d'architectures cibles en matière de TIC au sein du DDPS ou du Groupement D, l'environnement du programme est très volatil. Depuis la validation du programme en mars 2019, plusieurs décisions ont donc été prises en dehors du programme et ont un impact important sur celui-ci. Le programme manque à ce jour de directives architecturales concrètes pour l'intégration ou le cloisonnement des futurs systèmes informatiques à haute disponibilité. De ce fait, il n'est pas garanti que les processus opérationnels restent disponibles sans restriction pendant et après la dissociation au sein du Groupement D. L'absence de directives architecturales entrave en outre la réduction prévue des applications TIC coûteuses à haute disponibilité ou pertinentes pour l'engagement.

L'équipe réagit rapidement et orientée vers les solutions aux changements de conditions-cadres qui ne relèvent pas de la responsabilité du programme, à l'absence de prestations préalables par des tiers et aux nouveaux risques. Si des obstacles ou des dépendances se présentent en dehors du champ d'action, la direction du programme fait remonter aux instances supérieures des informations fiables et leur propose des solutions constructives. Malgré cela, le programme a pris environ deux ans de retard jusqu'à présent par rapport à la planification initiale.

Des défis de taille pour la dissociation du Groupement D

Avec la dissociation imminente de la bureautique du Groupement D, les 85 % restants du DDPS seront externalisés, soit environ 16 000 postes de travail. La complexité et les préoccupations internes sont bien plus importantes que dans les offices civils du DDPS. En outre, des clarifications supplémentaires ont été effectuées concernant les économies de coûts possibles et les optimisations de la planification. Cela a eu pour conséquence que le mandat du projet a été validé par le commandement de l'armée avec plusieurs mois de retard. Le risque de perdre les équipes de migration externes en cas de trop grand retard dans le lancement du projet a été contré par une coordination étroite entre le commandement de l'armée, l'OFIT et le SG-DDPS.

Modification de l'étendue du programme et augmentation des coûts

Suite à des décisions prises au sein du SG-DDPS, le programme a dû initialiser deux autres projets qui ne faisaient pas partie du mandat initial : la dissociation de RUAG Suisse SA et la dissociation des fonctions supplémentaires dans les documents d'identité.

Comme le Groupement D respectivement la Base d'aide au commandement de l'armée (BAC) n'ont pas été en mesure de remplir les conditions nécessaires à la dissociation dans le Groupement D dans les délais impartis, le programme a dû créer un nouveau projet à cet effet (sécurisation des applications héritées jusqu'au FMO¹), ce qui a entraîné des coûts supplémentaires. Le Groupement D respectivement la BAC attribuent les problèmes à un manque de ressources ou à une priorisation insuffisante.

Dans la dernière estimation des coûts actualisée en décembre 2021, la direction du programme prévoit une augmentation considérable des coûts d'environ 40 millions de francs. Ces derniers se composent de coûts supplémentaires pour l'étendue initiale du programme et de coûts supplémentaires pour les nouveaux projets ajoutés.

Texte original en allemand

¹ Futur mode de fonctionnement (*Future Mode of Operations*).

Verifica del progetto chiave TDT relativo al decentramento delle prestazioni di base TIC del DDPS

Segreteria generale del DDPS

L'essenziale in breve

Il programma relativo al decentramento delle prestazioni di base TIC del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) attua una parte della strategia TIC della Confederazione ed è il presupposto principale per il raggiungimento dell'obiettivo TIC 2026 dell'esercito (Aggruppamento D) recentemente approvato. Secondo la strategia e gli obiettivi, il futuro fornitore di prestazioni TIC nell'Aggruppamento D, il Comando Cyber, dovrebbe garantire solo le prestazioni ad alta disponibilità o quelle rilevanti ai fini dell'impiego per l'Aggruppamento D, la Rete integrata Svizzera per la sicurezza e altri beneficiari di prestazioni dell'Amministrazione federale. Tutte le altre prestazioni TIC devono essere esternalizzate a terzi nel quadro del decentramento, in modo tale da evitare doppioni tra i fornitori di prestazioni TIC della Confederazione. Il programma relativo al decentramento delle prestazioni di base TIC del DDPS comporta l'esternalizzazione della burocratica (BURAUT/UCC) e di parte delle applicazioni specialistiche.

Il programma è stato avviato nel marzo 2019 e dovrebbe essere concluso a fine 2026. Nel mandato del programma, i costi della prima fase sono stati stimati a circa 60 milioni di franchi, 9,7 dei quali con incidenza sul finanziamento. La stima dei costi per la seconda fase è ancora pendente. Sono interessate circa 18 000 postazioni di lavoro standard e 50 applicazioni specialistiche. Il Controllo federale delle finanze ha verificato il programma per la prima volta.

In linea di massima il programma è ben organizzato. Nonostante il ritardo è stato possibile fornire i risultati previsti fino al momento della verifica. Il ritardo era dovuto principalmente al fatto che i presupposti tecnici e le basi strategiche non sono stati forniti entro i termini. Di conseguenza, sono attesi ulteriori ritardi e notevoli costi aggiuntivi.

Il programma ha fornito le prestazioni in circostanze difficili, ma in ritardo

Nei servizi civili del DDPS, BURAUT/UCC è già stata esternalizzata con successo all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione. La mancanza di approvvigionamento TIC e di strategie di decentramento nonché di architetture finali TIC nel DDPS e nell'Aggruppamento D rende il contesto del programma estremamente volatile. Dalla sua approvazione nel marzo 2019 sono state pertanto prese diverse decisioni esterne che vi hanno un forte impatto. Per il programma mancano tuttora direttive concrete in materia di architettura informatica per l'integrazione o l'esclusione dei futuri sistemi TIC ad alta disponibilità. Non è quindi possibile garantire che i processi aziendali rimangano disponibili senza limitazioni nell'Aggruppamento D durante e dopo il decentramento. Inoltre, la mancanza di direttive in materia di architettura informatica ostacola la prevista riduzione delle applicazioni TIC particolarmente costose, ad alta disponibilità o rilevanti ai fini dell'impiego.

Il team reagisce in maniera rapida e orientata alle soluzioni ai cambiamenti delle condizioni quadro al di fuori della responsabilità del programma, come pure alla mancanza di prestazioni preliminari da parte di terzi e ai nuovi rischi. Se sorgono ostacoli o interdipendenze al di fuori della sfera d'influenza, la direzione del programma si rivolge ai servizi sovraordinati con informazioni comprovate e proposte di soluzione costruttive. Tuttavia, il programma attualmente ha un ritardo di circa due anni rispetto alla pianificazione iniziale.

Sfide impegnative per il decentramento della burocratica dell'Aggruppamento D

Con l'imminente decentramento della burocratica dell'Aggruppamento D, il restante 85 per cento del DDPS, pari a circa 16 000 postazioni di lavoro, verrà esternalizzato. La complessità e i timori interni sono molto maggiori rispetto all'esternalizzazione dei servizi civili del DDPS. Inoltre sono stati effettuati ulteriori chiarimenti riguardanti possibili risparmi sui costi e ottimizzazioni nella pianificazione. Di conseguenza, il mandato di progetto è stato approvato dal Comando dell'esercito con un ritardo di diversi mesi. La minaccia di perdere i team di migrazione esterni nel caso di un forte ritardo nell'avvio del progetto è stata affrontata mediante uno stretto coordinamento tra il Comando dell'esercito, l'UFIT e la SG-DDPS.

Cambiamento della portata del programma e aumento dei costi

In seguito alle decisioni della SG-DDPS, il programma ha dovuto avviare due ulteriori progetti non inclusi nel mandato originario: lo scorporo di RUAG Svizzera SA e il decentramento delle funzioni supplementari nel settore dei documenti d'identità.

Poiché l'Aggruppamento D e la Base d'aiuto alla condotta dell'esercito (BAC) non sono stati in grado di garantire per tempo i requisiti necessari al decentramento della burocratica dell'Aggruppamento D, il programma ha dovuto creare un nuovo progetto a tale scopo (garanzia della legacy fino al FMO¹) con conseguenti costi aggiuntivi. L'Aggruppamento D attribuisce i problemi alla mancanza di risorse, mentre la BAC all'insufficiente definizione delle priorità.

Nell'ultima stima dei costi aggiornata a dicembre 2021, la direzione del programma ipotizza un aumento considerevole di circa 40 milioni di franchi. Si tratta di costi aggiuntivi rispetto alla portata del programma originario e di costi supplementari legati a nuovi progetti.

Testo originale in tedesco

¹ Future Mode of Operations

Audit of the DTI key project DDPS Programme to split basic ICT services

DDPS General Secretariat

Key facts

The programme of the Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) to split basic ICT services implements part of the federal ICT strategy and is a prerequisite for achieving the Armed Forces' recently issued ICT vision for 2026 (Group V). According to the strategy and vision, the future ICT service provider Kdo Cyber in Group V should only ensure the high-availability or mission-critical services for Group V, the Swiss Security Network and other service recipients in the Federal Administration. All other ICT services are to be outsourced to third parties as part of the split. This will avoid duplications between the federal ICT service providers. The DDPS programme to split basic ICT services includes the outsourcing of office automation (BURAUT/UCC) and some of the specialist applications.

The programme was launched in March 2019 and is planned to run until the end of 2026. In the programme mandate, the costs for the first phase were estimated at around CHF 60 million, of which CHF 9.7 million had a financial impact. The cost estimate for phase 2 is still pending. Around 18,000 standard workstations and approximately 50 specialist applications are affected. The Swiss Federal Audit Office audited the programme for the first time.

The programme is generally well positioned. The results planned up to the time of the audit were achieved, albeit late. This is mainly due to the fact that technical requirements and strategic frameworks were not available on time. As a result, the programme expects further delays and significant additional costs.

The programme has delivered services under difficult circumstances, albeit late

In the civilian offices of the DDPS, BURAUT/UCC had already been successfully outsourced to the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication. Due to the lack of ICT sourcing and splitting strategies, as well as ICT target architectures in the DDPS and Group V, the programme environment is very volatile. Since the programme was released in March 2019, several decisions have thus been taken outside the programme that have had a major impact on it. The programme still lacks concrete architectural specifications for the integration and compartmentalisation of the future high-availability ICT systems. As a result, the unrestricted availability of business processes during and after the Group V split cannot be guaranteed. The lack of architectural specifications also hinders the intended reduction of cost-intensive, high-availability and mission-relevant ICT applications.

The team reacts quickly and in a solution-oriented manner to changing framework conditions outside the responsibility of the programme, the lack of advance services by third parties and new risks. If obstacles or dependencies arise outside the scope, the programme management escalates them to the higher-level offices with well-founded information and constructive proposals for solutions. Despite this, the programme is currently around two years behind schedule compared to the original plan.

Major challenges in splitting Group V

With the imminent split of the office automation in Group V, the remaining 16,000 workstations, i.e. 85% of the DDPS, will be outsourced. The complexity and internal concerns are much greater than in the civilian offices of the DDPS. Furthermore, additional clarifications were made regarding possible cost savings and planning optimisations. This led to the project mandate being released by the Armed Forces management with a delay of several months. The threat of losing the external migration teams if the project start was delayed too long was countered by close coordination between the Armed Forces management, the FOITT and the GS-DDPS.

Modified programme scope and increased costs

Due to decisions in the GS-DDPS, the programme had to launch two additional projects that were not included in the original mandate: the RUAG Schweiz AG split and the splitting of the additional functions in the ID system.

Since Group V and the Armed Forces Command Support Organisation (AFCSO) were unable to provide the necessary prerequisites for the Group V split on time, the programme had to create a new project for this purpose (securing legacy to FMO¹), which resulted in additional costs. Group V and the AFCSO attribute the problems to a lack of resources or insufficient prioritisation.

In the latest updated cost estimate of December 2021, the programme management assumes a considerable cost increase of around CHF 40 million. These consist of additional costs for the original programme scope and additional costs for the newly added projects.

Original text in German

¹ Future Mode of Operations

Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats VBS

Das Generalsekretariat VBS bedankt sich bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle für die konstruktiv durchgeführte Prüfung des Programms Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS und die gute Zusammenarbeit während den letzten Monaten.

Wir sind mit dem Prüfbericht einverstanden und sind der Auffassung, dass sich die Umsetzung der Empfehlungen positiv auf den Programmerfolg auswirken wird.

Generelle Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich bei der EFK für die ausführliche und detaillierte Prüfung des Entflechtungsprogramms.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Programm geht auf eine Anordnung von Bundesrat Guy Parmelin zurück, die sich an der IKT-Strategie des Bundes 2016–2019 orientierte. Gemäss dieser sollten die IKT-Leistungserbringer des Bundes zueinander komplementäre Leistungen anbieten und Doppelspurigkeiten vermeiden. Der damalige Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat 2016 die Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) beauftragt, sich stärker zu fokussieren und nur noch hochverfügbare bzw. einsatzrelevante IKT-Leistungen zu erbringen (IKT-Kernleistungen). Alle anderen IKT-Leistungen (IKT-Basisleistungen) sollten an andere Leistungserbringer in der Bundesverwaltung ausgelagert werden, primär an das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) oder externe Unternehmen.

Da praktisch alle Verwaltungseinheiten des VBS von dieser Entflechtung betroffen sind, wurde das Programm im Generalsekretariat des VBS (GS-VBS) angesiedelt. Im Programmauftrag wurden die Kosten für Phase 1 mit 60 Millionen Franken veranschlagt. Wegen fehlenden Grundlagen konnten die Kosten für Phase 2 noch nicht geschätzt werden. Im VBS betroffen sind rund 18 000 Standard-Arbeitsplätze und ca. 50 Fachanwendungen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob die Voraussetzungen für das Programm vorhanden sind und dieses wirksam gesteuert wird. Folgende Fragen werden beantwortet:

1. Sind die Voraussetzungen für die Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS vorhanden?
2. Werden kritische Komponenten, Abhängigkeiten und Problemfelder im Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen gesamthaft wirksam gesteuert?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Luc Pelfini und Willy Müller von Februar bis 28. April 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Ende der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) vom Programmteam Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS, der Gruppe Verteidigung, dem GS-VBS und den Leistungserbringern FUB und BIT umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. Juni 2022 statt. Teilgenommen haben: Der Chef Digitalisierung und Cybersicherheit (GS-VBS), der Programmleiter (GS-VBS), der Projektmanagement-Officer (GS-VBS), der Leiter Workplace (BIT), der Chef FUB a. i., der Chef Armeestab (Gr V), der Chef Armeepan (Gr V) und der zugeteilte Stabsoffizier Chef Armeepan (Gr V). Seitens EFK waren das zuständige Direktionsmitglied und der Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den jeweiligen Amtsleitungen bzw. dem Generalsekretariat des VBS obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS

2.1 Das Programm ist in einem komplexen Umfeld gut etabliert

Gemäss Auftrag des Departementvorstehers VBS vom 4. April 2016 und dem Folgeauftrag der Generalsekretärin VBS vom 24. Februar 2017 wurde unter Leitung der FUB ab April 2018 mit der Programminitialisierung begonnen. In der Initialisierungsphase waren im Programmumfang enthalten:

- die Entflechtung von Kern- und Basisleistungen
- die Bereitstellung der zur Erbringung der Kernleistungen benötigten IKT-Umgebungen inklusive Endbenutzerinfrastruktur.

Betroffen waren die zivilen Ämter im VBS und die Gruppe V. Das Bundesamt für Sport (BASPO) und das Bundesamt für Landestopographie (swisstopo) hatten ihre IKT-Basisleistungen zu dem Zeitpunkt bereits aus der FUB entflochten und an das BIT ausgelagert.

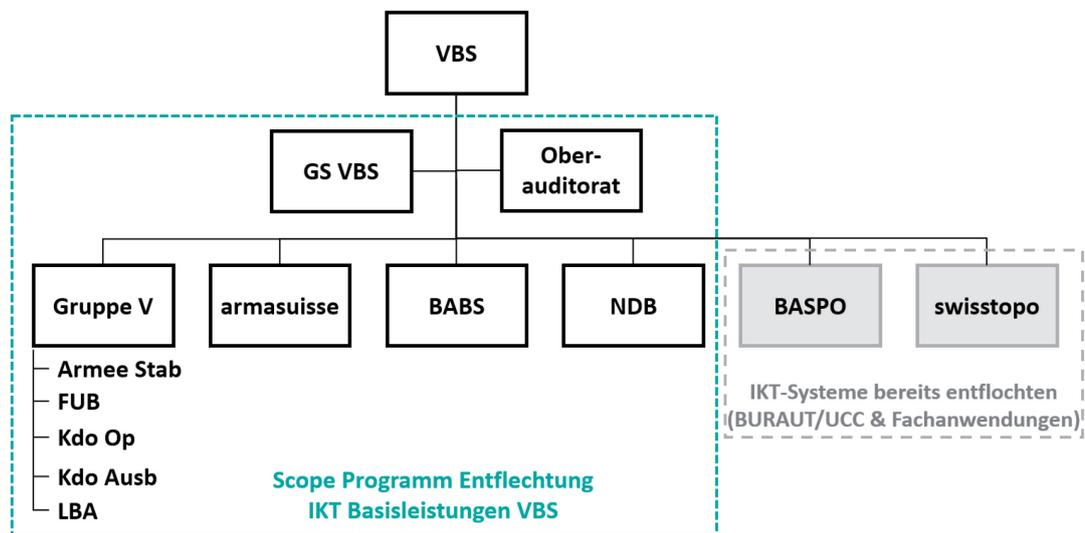


Abbildung 1: Programmmumfang Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS (Darstellung EFK, basierend auf dem Programm-Managementplan)

Im Verlauf der Initialisierung wurde der Programmmumfang auf die Entflechtung der IKT-Basisleistungen beschränkt. Explizit aus dem Programm ausgeschlossen wurden alle IKT-Kernleistungen, die Bereitstellung der dazu benötigten IKT-Umgebung und die Entflechtung der RUAG Schweiz AG.

Die folgenden Systeme und Fachanwendungen sollen aus der FUB in das BIT oder zu Dritten transferiert werden:

- Büroautomations-Arbeitsplätze (BURAUT),
- Unified Communication & Collaboration (UCC),
- Fachanwendungen für IKT-Basisleistungen (Basis-Fachanwendungen).

Das Programm wurde aufgrund der Komplexität und noch zu klärenden Abhängigkeiten in zwei Phasen aufgeteilt:

- Phase 1: Entflechtung BURAUT/UCC sowie Erarbeitung der Entflechtungsstrategie Basis-Fachanwendungen (Konzeption),
- Phase 2: Durchführung der Entflechtung Basis-Fachanwendungen.

Im Programmauftrag hat die Leitung für die Phase 1 die Vollkosten mit 61 Millionen Franken veranschlagt². Da die finanzwirksamen Kosten für Phase 1 knapp unter dem Schwellwert von 10 Millionen Franken lagen, wurde kein Verpflichtungskredit beantragt. Die Programmleitung sah sich nicht in der Lage, eine Aufwandschätzung für die Phase 2 zu erstellen, weil in der Phase 1 zuerst strategische Fragen, Abhängigkeiten und Rahmenbedingungen für die Entflechtung der Basis-Fachanwendungen geklärt werden mussten.

In den während der Initialisierung erstellten Machbarkeits- und Programmstudien hat das Team bereits einige «technisch sehr einschneidende Bedingungen» aufgeführt, die Voraussetzung für die Entflechtung der IKT-Basisleistungen sind. Die Schaffung dieser Voraussetzungen lag ausserhalb der Verantwortung des Programmes und sollte als Vorleistungen von der FUB erbracht werden. Weitere nicht-technische Voraussetzungen waren die Definition der IKT-Zielarchitektur, die den Datenaustausch zwischen IKT-Kernleistungen und IKT-Basisleistungen beschreibt bzw. ermöglicht, sowie die Sicherheitsarchitektur der FUB.

Mit der Freigabe des Auftrages am 28. März 2019 wurde das Programm wie vorgesehen unter der Leitung des GS-VBS weitergeführt.

Gegen Abschluss der Entflechtung der Büroautomation in den zivilen Ämtern des VBS haben sowohl das GS-VBS als auch der Armeestab diskutiert, ob das Programm aus dem GS-VBS in die Gruppe V verschoben werden sollte. Nach Abklärungen entschied der Auftraggeber Ende 2021, die Verantwortung im GS-VBS zu behalten. Dafür sprach, dass im Programm als Erweiterung Querschnittsprojekte zugunsten der zivilen Ämter durchgeführt werden. Ausserdem betrifft die Entflechtung der Büroautomation und Basis-Fachanwendungen in der Gruppe V potenziell auch Benutzer in den zivilen Ämtern des VBS, die mit IKT-Kernleistungen arbeiten müssen.

Beurteilung

Auf den ersten Blick zu bemängeln ist, dass von der Auftragserteilung des Bundesrates bis zur Freigabe des Programmauftrages drei Jahre vergingen. Das ist jedoch nachvollziehbar wegen der Notwendigkeit, die für ein strategisches Programm mit solch weitreichenden Folgen angemessene Abklärungen zu machen.

Die Voraussetzungen für eine wirksame Steuerung sind gegeben, weil der Auftraggeber als Generalsekretär VBS Einfluss auf alle zivilen und militärischen Ämter nehmen kann. Dies setzt ein Zeichen, welche Wichtigkeit das Programm hat und spiegelt dessen Auswirkungen auf alle Ämter im VBS wider, zivile und militärische. Ausserdem kann der Programmleiter mit Eskalationen an den Auftraggeber rasch durchsetzungsfähige Massnahmen beantragen, unabhängig davon, ob zivile oder militärische Ämter betroffen sind.

Die EFK unterstützt den Entscheid, die Programmorganisation unverändert als Ganzes im GS-VBS zu belassen. Damit ist die Beteiligung der zivilen Ämter sichergestellt und die laufenden Arbeiten können unterbruchfrei weitergeführt werden.

² Personalkosten 9,24 Millionen Franken; Leistungsverrechnung innerhalb der Bundesverwaltung 41,52 Millionen Franken und 9,72 Millionen Franken finanzierungswirksame Kosten (= effektive Ausgaben für Leistungen Dritter ausserhalb der Bundesverwaltung)

2.2 Externe Faktoren führen zu erheblichen Mehraufwänden und Terminverzögerungen

Die mehrfach geänderte Kategorisierung von IKT-Leistungen hat weitreichende Folgen

Zum Zeitpunkt der Erstellung des Programmauftrags galt im VBS die Kategorisierung in IKT-Kernleistungen und IKT-Basisleistungen. Die Kategorisierung sah vor, dass IKT-Kernleistungen «grün» über das militärische, besonders geschützte Führungsnetz erreichbar sind und IKT-Basisleistungen «blau» über das normal geschützte Bereitschaftsnetz. Gemäss Auftrag hat das Programm die IKT-Fachanwendungen gemeinsam mit der Gruppe V und den betroffenen Leistungsbezüglern einer der beiden Kategorien zugeordnet. Diese Einteilung war die Grundlage für die Erarbeitung der Entflechtungsstrategie Basis-Fachanwendungen für die Phase 2.

Nachdem die Einteilung im Herbst 2019 fertiggestellt war, hat die FUB die Notwendigkeit für eine dritte Kategorie aufgebracht: die kernnahen IKT-Basisleistungen (hellgrün). Die dadurch notwendig gewordene Neueinteilung der IKT-Anwendungen in drei Kategorien wurde im Juli 2020 fertiggestellt. Anschliessend fanden verschiedene Diskussionen zur Aufgabenverteilung zwischen Programm und FUB sowie zu Sourcing-Überlegungen der Gruppe V statt. Die daraus resultierenden Verzögerungen haben den Terminplan des Entflechtungsprogrammes zunehmend gefährdet. In einem Workshop zwischen FUB, Armeestab, GS-VBS und Programmleitung am 15. Januar 2021 wurde entschieden, dass die kernnahen IKT-Basisleistungen nicht vom Programm zu entflechten sind.

Aus diesem Entscheid haben sich neue Anforderungen des Entflechtungsprogrammes an die FUB ergeben: Die notwendigen Netzwerk-Zugänge für blaue und grüne IKT-Leistungen mussten auch während bzw. nach der Entflechtung der IKT-Basisleistungen sichergestellt werden. In der Folge verzögerte sich der geplante Fertigstellungstermin für die Entflechtungsstrategie um rund ein Jahr auf neu Januar 2022. Die notwendigen Änderungen am Programmplan und -auftrag hat die Programmleitung im Änderungsantrag VII formuliert, der im Februar 2021 vom Auftraggeber genehmigt wurde (siehe Anhang 1). Darin wird unter anderem die Konsequenz festgehalten, dass die Kosten für das Querschnittsprojekt «Erarbeitung Entflechtungsstrategie Fachanwendungen IKT-Basisleistung» um rund 25 % bzw. 400 000 Franken zunehmen.

Die Kategorie kernnahe IKT-Basisleistungen wurde mit dem IKT-Zielbild 2026 vom Februar 2022 gemäss Entscheid der Armeeführung aus verschiedenen Gründen abgeschafft. Kernnahe IKT-Basisleistungen sollen soweit wie möglich neu als IKT-Basisleistungen kategorisiert und an Leistungserbringer ausserhalb der Gruppe V ausgelagert werden (Housing und Betriebsmanagement). Ein wichtiges Motiv dafür sind Kosteneinsparungen. Gemäss Armeeführung sind Entwicklung und Betrieb von IKT-Kernleistungen mit zusätzlichen Verfügbarkeits- und Sicherheitsanforderungen erheblich teurer, als für IKT-Basisleistungen. Deshalb soll die Anzahl von IKT-Kernleistungen auf das notwendige Minimum reduziert werden. Wie die Entflechtung der ehemals kernnahen IKT-Basisleistungen in der Gruppe V konzipiert und durchgeführt werden soll, ist noch nicht entschieden.

Vorleistungen der FUB mit Verzögerung und nach Eskalation erbracht

Gemäss Projektausschuss-Sitzung vom November 2019 und dem Änderungsantrag I vom März 2020 sind Vorleistungen in der Verantwortung der FUB als Voraussetzung für die Entflechtung BURAUT/UCC «mehrheitlich ausgeblieben». Gründe waren aus Sicht der FUB unter anderem eine fehlende Priorisierung von IKT-Leistungen und Ressourcenmangel. Die Vorleistungen betrafen unter anderem Benutzerkonten und -identitäten, SharePoint, Netzwerkintegration und Anwendungszugriffe. Nach einer anschliessenden Eskalation des Programmleiters an den Auftraggeber und einer Neuplanung der Programmphase 1 hat die FUB die definierten Vorleistungen für die zivilen Ämter bis zum neuen Termin im Juni 2020 erbracht. Der geplante Pilotbetrieb konnte in der Folge nicht wie ursprünglich vereinbart durchgeführt und die Konzeptphase nicht abgeschlossen werden.

Weitere Änderungen im Umfeld mit wesentlichen Folgen für das Programm

Ebenfalls im erwähnten Änderungsantrag I hat die Programmleitung veränderte Sicherheitsvorgaben der FUB adressiert. Diese haben eine Anpassung des BURAUT/UCC-Migrationsverfahrens und einen Test der technischen Machbarkeit notwendig gemacht. Direkte Folgen waren eine Terminverzögerung und Mehrkosten, die im Änderungsantrag ausgewiesen und vom Auftraggeber genehmigt wurden.

Es gab im Programmverlauf verschiedene weitere Änderungen und Entscheide ausserhalb des Einflussbereiches des Programmes, die sich stark auf dessen Arbeiten ausgewirkt haben. Die wichtigsten vom Auftraggeber genehmigten Änderungsanträge zur Bewältigung dieser Veränderungen sind im Anhang 1 aufgeführt.

Hohe Anpassungsfähigkeit des Programmes

Auf die veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen hat das Programmteam jeweils rasch reagiert. Es hat in Änderungsanträgen die Hintergründe erläutert und konkrete Massnahmen zur Problemlösung beim Auftraggeber beantragt. Dieser hat alle Anträge rasch bewilligt.

Blockaden für das Programm, die ausserhalb des eigenen Verantwortungsbereiches liegen, geht die Leitung wie folgt an: Bei Problemen oder Lieferverzögerungen durch Leistungserbringer sucht die Programmleitung erst den Dialog. Falls dieser keine ausreichende Wirkung zeigt, wird mit geeigneten Mitteln eskaliert (Aktennotiz, Sitzung, Änderungsanträge), wenn nötig bis zum Programmauftraggeber.

Aufgrund der bereits bewilligten Änderungsanträge sieht die aktuelle Planung folgende Termine vor:

Meilenstein	Programmauftrag vom 28. März 2019	Aktuelle Planung (März 2022)
Abschluss Entflechtung BURAUT/UCC Gruppe V	Dezember 2022	Juni 2025
Programmfreigabe Phase 2	Januar 2021	Juni 2022
Abschluss Programmphase 1	Dezember 2022	Dezember 2025
Abschluss Programmphase 2	Dezember 2026	Dezember 2026

Abbildung 2: Meilensteintermine bei Programmbeginn und aktuell

Aktueller Status Programmphase 1 und neu hinzugekommene Projekte

Nach Abschluss der Entflechtungsprojekte BURAUT/UCC in den zivilen Ämtern konzentriert sich das Programm seit Anfang 2022 auf die folgenden Arbeiten. Die Angaben zum Projektstatus stammen aus dem ausserordentlichen Statusbericht vom 31. März 2022 (in Klammer angegeben ist die in Abbildung 3 auf Seite 22 verwendete Kurzbezeichnung):

- Projekt Entflechtung BURAUT/UCC armasuisse («BURAUT/UCC – ar»): Projektabschluss fristgerecht am 28. März 2022.
- Projekt Entflechtung BURAUT/UCC der Gruppe V («BURAUT/UCC – Gruppe V»): Sechs Monate im Verzug wegen verzögerter Projektfreigabe.
- Querschnittsprojekt Erarbeitung Entflechtungsstrategie Fachanwendungen IKT-Basisleistung als Grundlage für die Programmphase 2 («Entflechtung FA Basis (blau)»): Fünf Monate im Verzug wegen erhöhtem Abstimmungsbedarf in der Gruppe V.
- Querschnittsprojekt Entflechtung Zusatzfunktionen im Ausweiswesen AWB («Entflechtung AWB»): Dieses Projekt musste im Programm neu geschaffen werden wegen eines Entscheids im Informatikrat VBS betreffend Ausweiskarten.
- Projekt Sicherung Legacy bis Future Mode of Operations («LEGACY»): Dieses Projekt musste im Programm neu geschaffen werden wegen fehlender Leistungserbringung der Gruppe V bzw. der FUB.
- Erarbeitung einer Vorstudie zur Entflechtung der Büroautomation sowie der IKT-Basisfachanwendungen der RUAG Schweiz AG («EBU RUAG»): Nicht im ursprünglichen Programmumfang enthalten, aber vom GS-VBS am 27.9.2021 zusätzlich beauftragt.

Terminverschiebungen und Aktualisierung der Kostenschätzungen

Infolge der bereits genehmigten Leistungsänderungen gegenüber dem Auftrag, den neu hinzugekommenen Projekten sowie weiteren Veränderungen im Umfeld überarbeitet die Programmleitung die Kosten- und Terminplanung für Phase 1:

- Aktualisierung der Vollkosten-Simulation bis Mitte Mai 2022. Eine Zwischenbeurteilung vom Dezember 2021 hat Zusatz- und Mehrkosten von rund 40 Millionen Franken respektive 60 % ergeben.

- Erarbeitung einer Botschaft für einen Verpflichtungskredit wegen Überschreitung der 10 Millionen Franken Limite für finanzwirksame Kosten³. Die Behandlung durch den Bundesrat wird per 22. Juni 2022 erwartet.
- Änderungsantrag für die Verlängerung der Phase 1 basierend auf dem im März 2022 freigegebenen Projektauftrag für die Entflechtung BURAUT/UCC Gruppe V mit verlängerter Laufzeit.
- Für Phase 2 ist keine Terminverschiebung vorgesehen.

Aufgrund der in Phase 1 erarbeiteten Erkenntnisse erstellt die Programmleitung ausserdem eine Kostenschätzung für die Phase 2.

Beurteilung

Das Programm Entflechtung ist umgeben von einem volatilen und sehr komplexen Umfeld mit direkten Auswirkungen auf das Programm. Zusätzlich erschwert wird die Programmarbeit durch die fehlende IKT-Sourcingstrategie und IKT-Zielarchitektur (siehe Kapitel 3.1 und 3.2). Kumulativ haben diese externen Faktoren zu erheblichen Terminverzögerungen und Mehraufwänden geführt. Diese führen auch dazu, dass Ressourcen in der FUB länger gebunden werden und somit nicht für andere Aufgaben verfügbar sind. Teilweise hat das Programmteam erst durch seine Arbeit Abhängigkeiten und die Notwendigkeit von Übergangslösungen aufgedeckt.

Das Team reagiert auf veränderte Rahmenbedingungen, fehlende Vorleistungen durch Dritte und neue Risiken rasch und lösungsorientiert. Wenn Hindernisse auftreten, eskaliert die Programmleitung mit fundierten Informationen und Lösungsvorschlägen an übergeordnete Stellen. Positiv fällt auf, dass das Programm konstruktive und wo nötig auch unkonventionelle Lösungsvorschläge ausarbeitet. Um den Erfolg nicht zu gefährden, hat das Programm sogar Aufgaben übernommen, um die notwendigen Voraussetzungen selber zu schaffen (Projekte «LEGACY» und «Entflechtung AWB»).

Die gesamthaft resultierenden Zusatzaufwände können noch nicht abschliessend ermittelt werden, da Entscheide und Abklärungen noch ausstehen. Dass vorausschauend dennoch eine Kostensimulation erstellt wurde und nun aktualisiert wird, ist positiv. Zu bemängeln ist allerdings, dass Auftraggeber und Projektausschuss nicht frühzeitig und formell über die zu erwartenden gravierenden Mehrkosten informiert wurden – auch wenn ein Unsicherheitsfaktor exakte Aussagen zu einem früheren Zeitpunkt limitiert hat.

Da zu Beginn des Programmes klar war, dass die Gesamtkosten für Phase 1 und 2 über der Limite des Verpflichtungskredites liegen wird, hätte bereits damals ein Verpflichtungskredit beantragt werden müssen.

Dass die bei Programmbeginn bekannten und geforderten Vorleistungen bzw. Voraussetzungen für die Entflechtung durch die Gruppe V bzw. die FUB erst nach Eskalationen durch das Programm mit Verzögerung erbracht wurden, führte ebenfalls zu einer Programmverzögerung. Diese hätte entweder vermieden oder dem Programm frühzeitig angekündigt werden müssen.

³ Ein wesentlicher Grund für die Erhöhung der finanzwirksamen Kosten ist die Auslagerung von Arbeiten durch den mit der Entflechtung beauftragten Leistungserbringer BIT an externe Ressourcen. Die extern vergebenen Arbeiten müssen im Programm als finanzwirksame Kosten ausgewiesen werden.

3 Governance

3.1 Die strategischen Grundlagen für die Entflechtung sind im Fluss

Es gibt keine dedizierte IKT-Strategie VBS, aber eine Digitalisierungsstrategie ist in Erarbeitung. Das GS-VBS orientiert sich an der IKT-Strategie des Bundes und bringt dort seine Interessen aktiv ein. Angesichts der heterogenen Ämter im VBS macht gemäss GS-VBS eine Konkretisierung der Bundesstrategie für das Department keinen Sinn.

In der Gruppe V besteht eine IKT-Teilstrategie V 2012–2025, die auf der IKT-Strategie des Bundes 2012–2015 basiert. Entflechtungs- und Sourcingstrategien sind in der Teilstrategie V nicht beschrieben und die IKT-Strategie des Bundes wurde seither zweimal überarbeitet.

Am 4./5. Februar 2022 fand unter der Leitung des Chefs der Armee ein Workshop zum Thema «IKT-Strategie und -Gesamtplanung» statt. Daran nahmen sowohl Vertreter der Gruppe V wie auch des GS-VBS teil. Sie formulierten strategische Grundsätze, die wesentliche Elemente einer Sourcing-Strategie abdecken. Die Armeeführung hat diese am 17. Februar 2022 unter dem Titel «IKT-Zielbild 2026» verabschiedet. Es bestätigt, dass die IKT der Gruppe V zu entflechten ist. Künftig soll sich das Kommando Cyber (Kdo Cy) fokussieren auf Leistungen für den Armeeeinsatz, den Sicherheitsverbund Schweiz und krisenresistente Anwendungen für Verwaltungseinheiten ausserhalb des VBS. Alle übrigen IKT-Leistungen sind an andere Leistungserbringer auszulagern. Das Programm Entflechtung trägt seinen Teil zu diesem Umbau bei, indem es die IKT-Basisleistungen entflechtet (Überlappungsbereich der beiden Kreise in Abbildung 3 auf Seite 22). Aus dem IKT-Zielbild 2026 sind noch keine direkten Auswirkungen auf das Entflechtungsprogramm ersichtlich, da Umsetzungsfragen und Konkretisierungen noch offen sind. Erste Aufträge für notwendige Klärungen wurden von der Armeeführung erteilt. Wie die Entflechtung der ehemals als kernnahe IKT-Basisleistungen eingestuft IKT-Anwendungen angegangen werden soll und wer in der Gruppe V dafür die Verantwortung übernehmen wird, ist noch nicht festgelegt. Eine zentrale und entscheidungsberechtigte Ansprechperson für das Programm muss noch definiert werden.

Die mit dem IKT-Zielbild 2026 beschlossenen strategischen Änderungen in der Gruppe V betreffen nicht nur die Leistungserbringer. Auch die Rollen ihrer Ämter und insbesondere des Armeestabs werden sich wandeln. Die Ämter werden künftig als Leistungsbezüger die von ihnen benötigten IKT-Leistungen direkt verantworten, beauftragen und finanzieren. Der Armeestab wird die Steuerung des gesamten IKT-Portfolios der Armee und von IKT-Kernleistungen des Kdo Cy zugunsten Dritter⁴ übernehmen.

Die Kategorisierung der IKT-Leistungen und deren Sourcing wurde in der Gruppe V während des Programmverlaufs intensiv diskutiert und mehrfach angepasst, insbesondere betreffend kernnahen IKT-Basisleistungen. Für Details siehe Kapitel 2.2. Darin zeigt sich, dass die strategischen Grundlagen im Fluss sind.

⁴ Das Kdo Cy wird als der Leistungserbringer für IKT-Kernleistungen in der Bundesverwaltung diese Leistungen nicht nur für die Gruppe V, sondern auch für den Sicherheitsverbund Schweiz und weitere Stellen in der Bundesverwaltung erbringen.

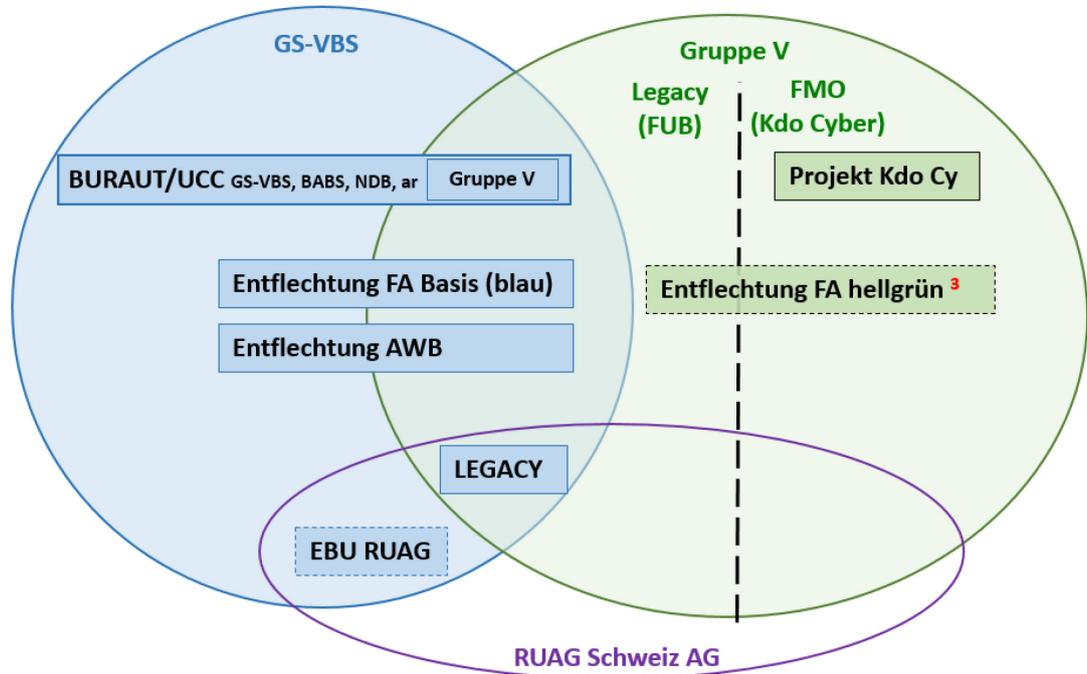


Abbildung 3: Programm Entflechtung und Transformation IKT der Gruppe V (Darstellung EFK)

Beurteilung

Da die benötigten IKT-Sourcing- und Entflechtungsstrategien sowohl im VBS wie auch in der Gruppe V gefehlt haben, musste das Programm situativ bottom-up für die Klärung der für das Programm relevanten Strategieentscheide sorgen. Dies führte zu Verzögerungen und band ungeplant Ressourcen. Ausserdem erschwerte es die Kommunikation mit den Betroffenen in der Gruppe V und den Abbau bestehender Widerstände gegen die Entflechtung.

Die Verabschiedung des IKT-Zielbild 2026 der Armee klärt die Zielsetzung für die Gruppe V in groben Zügen. Damit ist für alle Betroffenen klar, dass die Armeeführung hinter der Entflechtung steht und sie durchsetzt. Es dürfte dem Programm erleichtern, sich gegen Widerstände durchzusetzen. Mit dem IKT-Zielbild 2026 verbunden sind allerdings auch neue Herausforderungen, die möglicherweise weitere Anpassungen im Programm nötig machen. Bei einigen Zielsetzungen ist noch unklar, ob und wie weit, das Programm bzw. die Entflechtung der Büroautomation in der Gruppe V tangiert werden. Dazu müssen die Absichten der Armeeführung noch konkretisiert werden und die IKT-Teilstrategie V sollte aktualisiert werden.

Mit dem jüngsten Entscheid, soweit wie möglich den Betrieb aller «kernnahen IKT-Basisleistungen» auszulagern, ändert sich die Strategie im Umgang mit diesen grundlegend. Die Fokussierung der Armee-IKT wird weiter geschärft, was zu einer Entlastung des zukünftigen Leistungserbringers Kdo Cy führen soll. Die ungeklärte Frage, wer für die Entflechtung die-

⁵ Gemäss «Schalenprinzip FUB» vom 15.1.2021 und Programm «Change Request Nr. 7»

ser IKT-Anwendungen verantwortlich sein wird, birgt Unsicherheiten für das Programm Entflechtung und die Gruppe V. Die Entflechtung der kernnahen Anwendungen muss so geschehen, dass die Geschäftsprozesse der Armee und der zivilen Einsatzorganisationen (z. B. BABS) nicht unterbrochen werden. Es ist daher entscheidend, dass die Sicherstellung der Geschäftsprozesse durch die betroffenen Verwaltungseinheiten, insbesondere durch die Ämter der Gruppe V, geführt und verantwortet wird. Sie müssen Ihre Anforderungen einbringen und aktiv Einfluss auf die IKT-Steuerung der Gruppe V nehmen.

Neben dem Programm Entflechtung laufen parallel eine Vielzahl von Vorhaben, die den Umbau der IKT der Gruppe V betreffen. Die Gruppe V benötigt Verantwortliche, die den Überblick über die relevanten Vorhaben und deren Abhängigkeiten behalten, die zeitliche und inhaltliche Koordination der Vorhaben sicherstellen, und bei Bedarf steuernd eingreifen. Ausserdem müssen sie in enger Zusammenarbeit mit den Ämtern der Gruppe V ein Auge darauf haben, dass deren Benutzer auch während der Entflechtung jederzeit über die IKT-Mittel verfügen, um ihren Auftrag ohne Unterbrechung zu erfüllen. Dies soll für die Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS technisch mit dem neuen Projekt «Sicherung Legacy bis FMO» sichergestellt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, rasch eine verantwortliche Person für die IKT-Gesamtsteuerung in der Gruppe zu benennen. Ebenso muss eine entscheidungsberechtigte Person für die Abstimmung mit dem Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS bestimmt werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

Die Rolle für eine Person, welche die IKT-Gesamtsteuerung übernehmen soll, wurde am 17. Februar 2022 im Dokument «IKT-Zielbild 2026» definiert und besetzt; auch wurde die Gesamtverantwortung für die Entflechtung der Gruppe Verteidigung entschieden.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Projekt Entflechtung der Gruppe Verteidigung und dem Programm Entflechtung VBS wird sichergestellt. Die gemäss Hermes definierten und für das Gelingen des Projekts notwendigen Rollen sind bereits heute besetzt: Im Programmausschuss ist dies der CdA, auf untergeordneter Ebene ist es die oben genannte Person.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, die Verantwortung für die Entflechtung der ehemals kernnahen Basisleistungen rasch zu regeln.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden.

Die Verantwortung für die Basisleistungen wird dadurch geregelt, dass ab 2023 Teile der FUB beim BIT eingegliedert werden.

3.2 Die Entflechtung benötigt übergeordnete Architekturen

Auf Ebene Departement existieren keine IKT-Architekturen, aber die Aufgabe ist in der neuen IKT-Governance des VBS vom 24. Januar 2022 vorgesehen. Entsprechendes Personal wird angestellt.

Die Gruppe V hat zur Umsetzung des Armee-Zielbildes 2030+ eine Zielarchitektur (IKT-Architektur 4.0 vom Juli 2021) und dazu eine Anwendungs- und diverse Referenzarchitekturen erstellt. Darin ist beschrieben, dass die IKT-Kernleistungen von den IKT-Basisleistungen zu trennen sind. Nicht adressiert ist die Fragestellung, welche Vorkehrungen zu treffen sind, damit die Funktionsfähigkeit der operativen Armeeprozesse während und nach der Entflechtung der Büroautomation und der Basis-Fachanwendungen sichergestellt ist. Diese Frage betrifft insbesondere Geschäftsprozesse und Benutzer, die sowohl von IKT-Basisleistungen als auch IKT-Kernleistungen abhängig sind.

Bereits 2020 hat Deloitte in einem Bericht über die Beschaffungen im VBS festgestellt, dass IKT-Projekten der Gruppe V die Grundlagen und Hilfestellungen fehlen, um sicherzustellen, dass die von ihnen entwickelten Lösungen in gewünschtem Masse interagieren und ganzheitlich in das Gesamtsystem des VBS integriert werden können. Die Armeeführung hat den Handlungsbedarf gesehen und am 5. April 2022 bestimmt, dass im Armeestab rasch ein «Chef Informatik und Geschäftsarchitektur» einzusetzen ist, der sich dieser Aufgabe annehmen soll. Details dazu sind noch nicht festgelegt.

Die fehlenden Architekturgrundlagen trugen dazu bei, dass das Programm sich immer wieder mit neuen Anforderungen von grösserer Tragweite konfrontiert sah. Eine davon war die Forderung «Schnitt bis auf den Boden»: Insbesondere aus Sicherheitsgründen soll die einsatzrelevante IKT (IKT-Kernleistungen) vollständig von der übrigen IKT (IKT-Basisleistungen) getrennt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Einsatzfähigkeit der IKT-Kernleistungen für Armee und Einsatzorganisationen auch dann sichergestellt ist, wenn die übrige IKT nicht oder nur noch eingeschränkt funktioniert. Die Kommunikation zwischen den beiden IKT-Umgebungen dürfen künftig nur über speziell gesicherte, standardisierte Schnittstellen erfolgen. Diese Anforderungen wurde in einem Management-Workshop zwischen FUB, Armeestab und dem Entflechtungsprogramm vom Dezember 2020 formuliert. Was diese Forderung für die technische Umsetzung im Detail bedeutet, ist noch nicht vollumfänglich geklärt. Das Kdo Cy hat den Auftrag, zur Klärung ein «Factsheet Schnitt bis auf den Boden» auszuarbeiten. In einem ersten Entwurf vom 17. März 2022 fehlen konkrete Vorgaben zur technischen Umsetzung. Weiterhin ungeklärt sind deshalb für die Entflechtung IKT-Basisleistungen relevante Architekturgrundsätze wie: Müssen Netzwerkverbindungen vollständig physisch getrennt sein oder sind getrennte VPN-Verbindungen über dieselben physischen Leitungen erlaubt (vgl. dazu Abbildung 4)? Muss der Zugriff über physisch getrennte Hardware erfolgen oder erfüllen Virtual-Desktop-Lösungen (VDI) die Anforderung? Abhängig von der Beantwortung dieser Fragen müssen unterschiedliche Lösungen zur Behebung der Hindernisse für eine Entflechtung erarbeitet und eingeführt werden. Die Kosten für die unterschiedlichen Lösungen können erheblich voneinander abweichen.

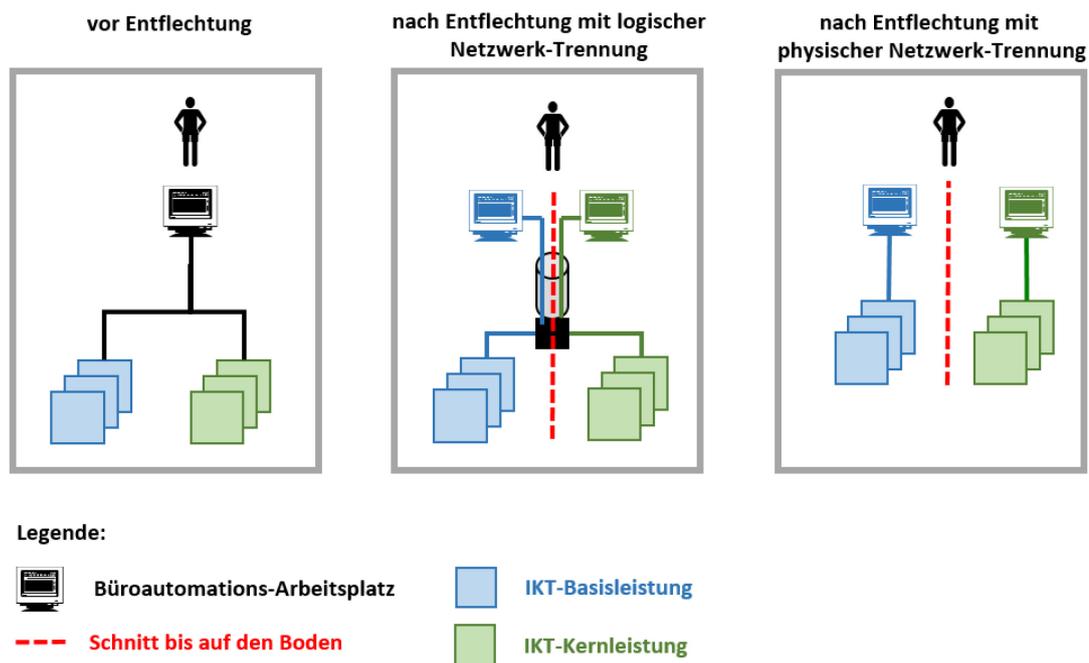


Abbildung 4: Auswirkungen möglicher Lösungsarchitekturen am Beispiel des «Schnitts bis auf den Boden» (Darstellung EFK)

Angesichts der fehlenden Vorgaben und Rahmenbedingungen hat das Programm Übergangslösungen realisiert, damit betroffene Benutzer des GS-VBS, BABS, NDB und der armasuisse nach Entflechtung ihrer Büroautomation weiter auf die IKT-Kernleistungen zugreifen konnten.

Als komplexer erweist sich die Situation in der Gruppe V: Schon beim Start im Jahr 2019 hat das Programm ausgewiesen, dass es die Verfügbarkeit des Militärischen Endgerätes (MEG)⁶ für den Zugriff auf die IKT-Kernleistungen eine Voraussetzung für die Entflechtung der Büroarbeitsplätze (BURAUT/UCC) ist. Wiederholt hat es die Verantwortlichen in der Gruppe V darauf hingewiesen, dass den betroffenen Einheiten durch die Auslagerung der Büroautomation wegen dem «Schnitt bis auf den Boden» benötigte Funktionalitäten nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Die Bereitstellung solcher IKT-Kernleistungen fällt in die Zuständigkeit der FUB bzw. des Kdo Cy. Nachdem trotz wiederholten Interventionen diese Arbeiten nicht vorangingen, hat das Programm einen Prozess zum Umgang bzw. zur Überbrückung derartiger «Minenfelder» entworfen und vom Chef Armeepian verabschieden lassen. Der Prozess hält Vorgehen und Zuständigkeiten für die Lösung erkannter Probleme fest, die nicht vom Entflechtungsprogramm gelöst werden können und ausserhalb des Aufgabenbereiches liegen. Als das nicht die erhoffte Wirkung zeitigte, hat der Programmleiter den Antrag gestellt, in einem programminternen Projekt «Sicherung Legacy bis FMO» temporäre Ersatzlösungen bereitstellen zu dürfen, bis das Kdo Cy die definitiven Lösungen realisiert hat. Der Programmauftraggeber hat den Antrag genehmigt, und das Programm hat bereits einen Projektauftrag im Entwurf vorgelegt.

⁶ Die Phase Programminitialisierung für den MEG dauerte von Dezember 2019 bis Januar 2022. Das Projekt hat bei Genehmigung des Projektauftrages im Januar 2022 rund zwei Jahre Verspätung.

Nach Inkraftsetzung des IKT Zielbildes 2026 für die Gruppe V hat der Armeestab Klärungsbedarf für weitere Architekturfragen identifiziert, die allenfalls Auswirkungen auf das Entflechtungsprogramm haben:

- Welche Auswirkungen hat der «Schnitt bis auf den Boden» auf die Geschäftsarchitektur?
- Wer steuert gesamtheitlich das vernetzte, Geschäftsarchitektur-fokussierte Vorgehen?

Der Aufbau von Architektur-Kompetenzen im Armeestab ist bereits vorgesehen. Weiterführende Konzepte zur Beantwortung der aufgeführten Fragen sind in Erarbeitung.

Bedeutung von Architekturen zur Steuerung und für die Lösungskonzeption

Übergeordnete Architekturen und Architekturgrundlagen sind die Basis für die kohärente Entwicklung und den Betrieb von Anwendungen und Systemen. Ausserdem ist ein IKT-Projekt Portfoliomanagement auf ausreichend detaillierte Architekturen angewiesen, um die Projekte steuern zu können. Dazu werden Informationen benötigt über die Einhaltung der Architekturvorgaben in Projekten, (Architektur-)Abhängigkeiten zwischen Projekten und eine dementsprechende Projekt-Priorisierungen. Auf das Portfoliomanagement wird nicht näher eingegangen, da dieses in der Prüfung «22125 Ressourcensteuerung FUB» thematisiert wird.

Neben der in der Gruppe V bereits vorhandenen IKT-Architektur 4.0 auf hohem Abstraktionsgrad sind konkretisierende Architekturgrundlagen notwendig, damit Projekte wie beispielsweise die Entflechtung BURAUT/UCC die konkrete technische Umsetzung ermitteln können. Als Architekturgrundlage müsste beispielsweise definiert sein, wie der «Schnitt bis auf den Boden» zwischen blauen und grünen Anwendungen bzw. Systemen umgesetzt werden muss. Vergleiche dazu Abbildung 4 auf Seite 25.

Beurteilung

Die fehlenden Architekturgrundlagen auf Ebene VBS und der Gruppe V erschweren nach wie vor die Arbeit des Programms. Dies war mit ein Grund, dass das Programm immer wieder mit neuen Architektur Anforderungen konfrontiert wurde, die substantielle Anpassungen am Vorgehen nötig machten und zu höheren Programmaufwänden führten (siehe Kapitel 2).

Die umfangreichen Architekturunterlagen der Gruppe Verteidigung bzw. des Kdo Cy bieten dem Programm noch nicht die notwendigen Leitplanken. Es fehlen konkrete Analysen, die aufzeigen, welche architektonischen und technischen Anforderungen umgesetzt werden müssen, damit die Geschäftsprozesse der Armee während und nach erfolgter Entflechtung sichergestellt werden. Ebenso fehlen Architekturgrundlagen und Lösungsansätze, die Verbindungen zwischen kernnahen IKT-Basisleistungen mit den besonders geschützten IKT-Kernleistungen erlauben, ohne diese zu kompromittieren. Die rasche, kostensparende Reduktion von IKT-Kernleistungen und kernnahen IKT-Basisleistungen hängt wesentlich davon ab.

Der vom Programm vorgeschlagenen Lösungsweg, ein weiteres Querschnittsprojekt «Sicherheit Legacy bis FMO» im Programm zu schaffen ist zielführend, aber eine Notlösung. Es ist die Aufgabe der Verantwortlichen in der Gruppe V, vorausschauend dafür zu sorgen, dass die Ämter in der Gruppe V über die nötige Infrastruktur und Voraussetzungen verfügen, um während und nach der Entflechtung BURAUT/UCC ihre Aufgaben vollumfänglich zu erfüllen. Dazu müssten von der Gruppe V sogenannte Transitionsarchitekturen erarbeitet werden, welche den schrittweisen Übergang vom Ist-Zustand zum Future Mode of Operations beschreiben. Der «Schnitt bis auf den Boden» ist nur ein Beispiel für den anstehenden

Klärungsbedarf. Dass die Gruppe V die Voraussetzungen für die Entflechtung BURAUT/UCC bisher nicht geschaffen haben, gefährdet das Projekt Entflechtung BURAUT/UCC Gruppe V, verzögert die Umsetzung und erhöht die Kosten. Deshalb muss das Projekt «Sicherung Legacy bis FMO» von der Armeeführung eine hohe Priorität erhalten und nachdrücklich unterstützt werden.

So rasch wie möglich sind für das Programm, aber auch für die übrigen Vorhaben der Gruppe V, die Architekturgrundlagen zu erstellen. Sie müssen insbesondere gewährleisten:

- dass die in unterschiedlichen Projekten entwickelten Lösungen im Zusammenspiel die Geschäftsprozesse unterstützen, und in der Übergangphase jederzeit die Aufgabenerfüllung möglich ist;
- dass die Armeeführung und die für das Portfoliomanagement Verantwortlichen über die nötigen Grundlagen verfügen, um Vorhaben in der richtigen Reihenfolge zu beauftragen und ihre Abhängigkeiten zu managen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, in Zusammenarbeit mit dem GS-VBS sicherzustellen, dass die direkt unterstellten Verwaltungseinheiten die notwendigen Anforderungen an das Projekt «Sicherung Legacy bis FMO» melden, damit die Geschäftsprozesse während und nach der Entflechtung BURAUT/UCC weiter funktionieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden.

Es obliegt dem Projekt, die diesbezüglich notwendigen Analysen zu führen, zu konsolidieren und daraus allfällige Anpassungen von Lösungsarchitekturen abzuleiten. Dazu liefert die Gruppe Verteidigung die Anforderungen der DU CdA ins Projekt «Sicherung Legacy bis FMO».

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, zeitnah die Architektur-anforderung und -grundlagen an die Entflechtung festzulegen und mit höchster Priorität die Bereitstellung der Voraussetzungen für die erfolgreiche Entflechtung mit Hilfe von Transitionsarchitekturen voranzutreiben.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden.

Die gemäss Notation der Gruppe Verteidigung notwendigen grundsätzlichen Referenzarchitekturen (Architekturvorgaben) werden durch die FUB (hier in Zusammenarbeit mit dem BIT) erarbeitet. Die darauf aufbauenden eigentlichen Lösungsarchitekturen (reale Ausprägung der Lösung) müssen die Projekte unter Steuerung des Programms erarbeiten; dafür wurde unter anderem das Projekt «Sicherung Legacy bis FMO» gestartet.

Es ist zu berücksichtigen, dass der Begriff «Transitionsarchitekturen» bei der Gruppe Verteidigung nicht existiert.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, Massnahmen zu ergreifen, damit die direkt unterstellten Verwaltungseinheiten die vom Projekt «Sicherheit Legacy bis FMO» benötigten Ressourcen und insbesondere das erforderliche Fachwissen zur Verfügung stellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden.

Die Gruppe Verteidigung wird eine Überprüfung der Priorisierung durchführen und allfällig freiwerdende Ressourcen neu allozieren.

4 Service Management in der Gruppe V

Bisher wurden im VBS, insbesondere aber in der Gruppe V, viele Aufgaben einer Leistungsbezüger-Organisation von der FUB wahrgenommen. Dies ist beim BIT als übernehmender Leistungserbringer nicht mehr der Fall. Aus diesem Grund müssen die Ämter diese Aufgaben vor Beginn des Rollouts übernehmen, was im Rahmen der bereits abgeschlossenen Migrationen bei den zivilen Ämtern auch bereits erfolgt ist. So mussten beispielsweise Softwarebestellungen oder die Erteilung von Berechtigungen neu geregelt werden. Dieser Aufbau muss für die Gruppe V noch geplant und umgesetzt werden.

Mit dieser Verschiebung von Verantwortung, Aufgaben und Kompetenzen nimmt das VBS einen Schritt vor, der von der restlichen Bundesverwaltung bereits vollzogen wurde und der angestrebten IKT-Governance des Bundes entspricht. Der Aufbau der neuen Service Organisation wurde bereits beschlossen. Die dazu benötigten Projekte, Ressourcen und Finanzen im Armeestab und bei den Ämtern der Gruppe V sind noch nicht ermittelt und eingeplant bzw. finanziert. Welche Service-Management-Aufgaben zentral oder dezentral erbracht werden sollen ist noch zu klären.

Das Programm hat festgestellt, dass die Vorbereitung und Unterstützung durch das Service Management der jeweiligen Ämter für die Migration von BURAUT/UCC massgeblichen Anteil am Erfolg und der reibungslosen Abwicklung hat.

Beurteilung

Der Aufbau des Service Managements in der Stammorganisation der Gruppe V stellt einen grossen Kulturwechsel dar und muss entsprechend aktiv gesteuert und unterstützt werden. Die Umsetzung ist massgeblich entscheidend für die erfolgreiche Umstellung des Leistungserbringers von der FUB zum BIT. In der Gruppe V wurde die Notwendigkeit eines Ressourcen-Aufbaus im Armeestab und den einzelnen Ämtern bereits erkannt und die erforderlichen Massnahmen werden erarbeitet (Stellenaufbau, Finanzierung etc.). Aus diesem Grund verzichtet die EFK auf eine Empfehlung zur Etablierung des Service Managements.

5 Situation der Leistungserbringer

5.1 Die IKT-Leistungserbringung in der Gruppe V braucht klare Vorgaben und Priorisierungen, um effizienter zu werden

Die FUB konnte in den bereits abgeschlossenen Entflechtungsprojekten BURAUT/UCC der zivilen Ämter des VBS die vereinbarten bzw. benötigten Leistungen erbringen. Anfangsschwierigkeiten wurden rasch überwunden. Die Ämter und der neue Leistungserbringer BIT haben die Zusammenarbeit mit der FUB und deren kurzfristige Unterstützung bei der Lösung von Problemen geschätzt.

Die vom Entflechtungsprogramm benötigten Vorleistungen konnte die FUB erst mit mehrmonatiger Verzögerung erbringen (siehe Kapitel 2.2).

Für das Entflechtungsprogramm und insbesondere für das Entflechtungsprojekt BURAUT/UCC Gruppe V zwingende Voraussetzungen sind Lösungen für Hindernisse (Minenfelder), die eine Entflechtung verhindern bzw. den Benutzern eine Weiterarbeit erschweren oder verhindern. Diese Lösungen müssten durch die Gruppe V erbracht werden, was bisher trotz eines speziell dafür eingeführten Prozesses nicht geschehen ist (siehe Kapitel 3.2). Nach der Trennung von FUB und Kdo Cy ist noch nicht im Detail beauftragt, wer von beiden Organisationen welchen Beitrag erbringen muss. Aus Sicht der FUB sind die ungenügende Priorisierung und der Personalmangel Grund für die beschränkte Leistungserbringung.

Beurteilung

In den BURAUT/UCC-Migrationsprojekten haben die zivilen Ämter des VBS und das BIT die Zusammenarbeit mit der FUB und deren konstruktive Unterstützung nach anfänglichen Schwierigkeiten sehr geschätzt.

Die Voraussetzungen für eine Entflechtung BURAUT/UCC in der Gruppe V konnte von der Gruppe V und insbesondere von der FUB bisher nur unvollständig geschaffen werden. Auch die Intervention des Armeestabs konnte die Situation nicht wesentlich verbessern. Unter den gegebenen Umständen ist die Initialisierung des Projektes «Sicherung Legacy bis FMO» unter Leitung des Entflechtungsprogrammes notwendig, aber eine Notlösung.

Empfehlungen

Siehe Empfehlung 4.

5.2 Das BIT erbringt seine Leistungen vereinbarungsgemäss

Die Entflechtungsprojekte BURAUT/UCC für die Ämter GS-VBS, BABS, NDB und armasuisse konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Der übernehmende Leistungserbringer BIT hat für diese Migrationsprojekte Fachteams aufgebaut, primär mit externen Mitarbeitenden. Beginnend mit dem GS-VBS konnte der Migrationsprozess für BURAUT-Arbeitsplätze gemeinsam mit dem Programmteam auf die VBS Besonderheiten zugeschnitten und laufend optimiert werden. Die Teams sind dank der durchgeführten Migrationen mit dem bisherigen Leistungserbringer FUB sowie dem Programmteam gut eingespielt.

Das BIT stellte bisher für fünf Departemente und die VBS-Ämter swisstopo und BASPO die Büroautomations-Arbeitsplätze zur Verfügung. Mit der Entflechtung des VBS werden bei Programmabschluss ungefähr doppelt so viele Arbeitsplätze durch das BIT betrieben. Die für diesen Ausbau benötigten Stellen hat das BIT jeweils im Voranschlag für das kommende Jahr ausgewiesen und vom Parlament dazu die benötigten Mittel erhalten. Die letzte Tranche ist für 2023 vorgesehen.

Die mehrfache Verzögerung bei der Genehmigung des Projektauftrages für die Entflechtung BURAUT/UCC für die Gruppe V hat gemäss BIT beinahe zu einem Verlust der für das VBS aufgebauten Migrationsteams geführt. Damit hätte das Programm die erfahrenen und eingespielten Rollout-Teams verloren. Auch die Wirtschaftlichkeit des BIT hätte wegen den vorausschauenden Investitionen in den Ausbau der Betriebsressourcen bei einem Abbruch gelitten.

Beurteilung

Das BIT hat den Ressourcenaufbau für Rollout und Betrieb der BURAUT/UCC Arbeitsplätze der Gruppe V auf die Planung des Entflechtungsprogrammes abgestimmt. Wesentliche Abweichungen vom Standardprozess oder Verschiebungen bei der BURAUT/UCC Entflechtung wirken sich negativ auf die Leistungserbringung oder die Wirtschaftlichkeit des BIT aus. Es ist dafür zu sorgen, dass diesen Aspekten weiterhin Rechnung getragen wird.

Anhang 1: Wesentliche Änderungsanträge und neue Prozesse

Nachfolgend werden die wesentlichen und vom Auftraggeber freigegebenen Änderungsanträge der Programmleitung aufgeführt (chronologische Reihenfolge). Lediglich der «Triageprozess Minenfelder» wurde von der Programmleitung zuhanden des Chef Armeestab erstellt und von diesem in Kraft gesetzt.

20. März 2020, Änderungsantrag I, Neuplanung für GS-VBS, BABS und NDB

Auslöser: Ausgebliebene Vorleistungen der FUB und veränderte Sicherheitsvorgaben der FUB.

27. Januar 2021, Änderungsantrag IV, Aufbau eines neuen Querschnittprojektes «Entflechtung Zusatzfunktionen im Ausweiswesen»

Auslöser: Entscheid des Informatikrats VBS vom 16. März 2020 für eine «klare Trennung der Identitäten zwischen FUB und BIT», ohne dass die bisherigen Zusatzfunktionen Sichtausweis, Zutrittskontrolle, Zeiterfassung etc. geregelt wurden.

26. Februar 2021, Änderungsantrag VII, Neuplanung infolge Übernahme der Verantwortung für kernnahe IKT-Basisleistungen durch die FUB, statt durch das Programm

Auslöser: Schaffung der neuen Leistungskategorie kernnahe IKT-Basisleistungen durch die FUB sowie Sourcing-Überlegungen und geänderte Rahmenbedingungen.

30. April 2021, Regelung der Zuständigkeit für die Bereitstellung von Übergangslösungen gemäss Zeitplan des Entflechtungsprogrammes (Triageprozess Minenfelder)

Auslöser: Es bestand die Gefahr, dass das Programm die Entflechtung erfolgreich durchführt, aber viele Benutzer in der Gruppe V nicht mehr oder nur eingeschränkt arbeiten können. Wegen der Unsicherheiten betreffend rechtzeitiger Sicherstellung von Übergangslösungen für Minenfelder durch die FUB bzw. Gruppe V hat das Programm den Triageprozess erarbeitet, der am 30. April 2021 vom Chef Armeestab in Kraft gesetzt wurde. Der Prozess hat die Zuweisung der Verantwortlichkeiten für Analyse, Lösungsvorschlag und Umsetzung geregelt.

17. Dezember 2021, Änderungsantrag 11, Aufbau eines neuen Querschnittprojektes «Projekt Sicherung Legacy bis Future Mode of Operation (FMO)»

Auslöser: Änderungen von Rahmenbedingungen («Ressourcen first», «Schnitt bis auf den Boden», etc.) und die ausgebliebene Schaffung von Voraussetzungen machen eine Anpassung des Migrationsverfahrens notwendig. Mit den erheblichen Leistungsveränderungen sind neue Aufgaben und Herausforderungen hinzugekommen, welche im Programmauftrag nicht vorgesehen sind (strukturell, finanziell, ressourcenmässig). Die notwendigen Übergangslösungen sind stark mit der IKT der Gruppe V verbunden, wirken sich aber auch auf die IKT-Basisleistungs-Benutzer und -Systeme aus. Damit die Benutzer weiterhin wie gewohnt arbeiten können braucht es die oben erwähnten Übergangslösungen. Die durch den ASTAB verordnete Verantwortung für die Übergangslösungen (Triageprozess vom 30.04.2021) wurde nicht umgesetzt, so dass das Projekt «Sicherung Legacy bis FMO» in der Zuständigkeit des Entflechtungsprogramms geführt werden muss.

Anhang 2: Rechtsgrundlagen

21.061 Militärgesetz und Armeeorganisation, Eingereicht 1. September 2021

- Botschaft des Bundesrates
 - Behandlung im Parlament: curia vista, Geschäftsdatenbank des Parlaments
-

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2022), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV), vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2022), SR 611.01

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018, BBl 2018 1549

Anhang 3: Abkürzungen

BASPO	Bundesamt für Sport
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BURAUT	Büroautomation
FA	Fachanwendung
FUB	Führungsunterstützungsbasis (bis Ende 2024 ein Amt der Gruppe V)
Gruppe V	Überbegriff für alle Ämter unter Leitung des Chefs der Armee
GS-VBS	Generalsekretariat VBS
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
Kdo Ausb	Kommando Ausbildung (ein Amt der Gruppe V)
Kdo Cy	Kommando Cyber (Projekt der Armee, ab 2025 ein Amt der Gruppe V)
Kdo Op	Kommando Operationen (ein Amt der Gruppe V)
LBA	Logistikbasis der Armee (ein Amt der Gruppe V)
swisstopo	Bundesamt für Landestopographie
UCC	Unified Communication und Collaboration
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Anhang 4: Glossar

Gruppe V	<p>Als Besonderheit in der Bundesverwaltung gibt es im VBS die Zwischenhierarchie Gruppe V. Der Chef der Armee steht dieser Gruppe vor, die aus den folgenden Ämtern besteht:</p> <ul style="list-style-type: none">• Armeestab (A Stab)• Kommando Operationen (Kdo Op)• Logistikbasis der Armee (LBA)• Führungsunterstützungsbasis (FUB)• Kommando Ausbildung (Kdo Ausb).
IKT-Kernleistungen	<p>IKT-Kernleistungen «grün» sind hochverfügbare und einsatzrelevante Leistungen zugunsten der Armee, des Sicherheitsverbunds Schweiz oder Dritter. Für Kernleistungen gelten erhöhte Sicherheits- und Verfügbarkeitsanforderungen, damit sie auch im Krisenfall verfügbar sind. Der Betrieb erfolgt in der Regel durch die FUB und zukünftig durch das Kdo Cy auf der geplanten Neuen Digitalisierungsplattform (NDP).</p>
IKT-Basisleistungen	<p>Alle Fachanwendungen, welche die Kriterien von Kernleistungen und kernnahen Basisleistungen nicht erfüllen, werden als IKT-Basisleistungen «blau» eingeteilt.</p>
Kdo Cy	<p>Mit dem Projekt Kommando Cyber soll die Nachfolgeorganisation der FUB aufgebaut werden, welche die Gesamtkonzeption Cyber vom Februar 2022 umsetzen soll. Das Kdo Cy wird neu Leistungserbringer nur für einsatzrelevante bzw. krisenresistente IKT-Leistungen (Kernleistungen) zugunsten der Armee, des Sicherheitsverbunds Schweiz oder weiterer Verwaltungseinheiten des Bundes. Diese Leistungen werden auf der geplanten Neuen Digitalisierungsplattform (NDP) des Kdo Cy erbracht.</p> <p>Ab 1.1.2025 soll das Kommando Cyber den Amts-Status erhalten und die FUB als Leistungserbringer im VBS ablösen.</p>

Kernnahe IKT-Basisleistungen	<p>Kernnahe Basisleistungen «hellgrün» verfügen generell über mindestens eine technische Schnittstelle zu einem Kernsystem und liefern Daten für die weitere Verarbeitung. Sie liegen in der Zuständigkeit der FUB und müssen aus Sicherheitsanforderungen im Rechenzentrum der FUB betrieben werden. Kernnahe IKT-Basisleistungen müssen aus dem blauen und grünen Netz erreichbar sein.</p> <p>Anfang 2022 entschied die Armeeführung, dass kernnahe IKT-Basisleistungen nach Möglichkeit neu als Basisleistung kategorisiert werden sollen. Die Kriterien zur Neu-Kategorisierung sollen vom Armeepan erarbeitet werden.</p>
Minenfelder	<p>Das Programm Entflechtung IKT-Basisleistungen VBS hat festgestellt, dass es die BURAUT/UCC Arbeitsplätze in der Gruppe V entflechten und so seinen Auftrag erfüllen kann. Weil aber in der Gruppe V viele Benutzer sowohl mit IKT-Basisleistungen (blau) als auch mit IKT-Kernleistungen (grün) arbeiten müssen, bestand die Gefahr von Geschäftsprozess Einschränkungen oder Unterbrüchen. Die Gruppe V hat noch nicht die notwendigen Vorkehrungen getroffen, damit die Benutzer nach Entflechtung der IKT-Basisleistungen auch weiterhin Zugriff auf die IKT-Kernleistungen haben. Diese und weitere Problemfelder hat das Programm als «Minenfelder» bezeichnet, die von der Gruppe V «entschärft» bzw. gelöst werden müssten.</p>
Schnitt bis auf den Boden	<p>Insbesondere aus Sicherheitsgründen soll die einsatzrelevante IKT (IKT-Kernleistungen) vollständig von der übrigen IKT (IKT-Basisleistungen) getrennt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Einsatzfähigkeit der IKT-Kernleistungen für Armee und Einsatzorganisationen auch dann sichergestellt ist, wenn die übrige IKT nicht oder nur noch eingeschränkt funktioniert. Die IKT-Systeme dieser zwei Welten sollen deshalb getrennt werden.</p>

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).