



# ***Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes CMS VBS***

Generalsekretariat VBS



## Impressum

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.14560.500.00149.02
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	<a href="mailto:michel.huissoud@efk.admin.ch">michel.huissoud@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes CMS VBS Generalsekretariat VBS

### Das Wesentliche in Kürze

---

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) vom 21. Juli bis 3. Oktober 2014 beim Generalsekretariat VBS (GS-VBS) das Projekt CMS VBS (Content Management System des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport). Ziel der Prüfung war es, den Projektstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung zu beurteilen.

Bereits Anfang 2011 wurde das Projekt zur Ablösung des aktuell von der Führungsunterstützungsbasis (FUB) betriebenen Content Management System CMS 2007 gestartet. Das Ziel war, das CMS 2007 per Ende 2012 durch ein Nachfolgeprodukt zu ersetzen. Im März 2012 entschied die FUB, künftig keine CMS Services mehr anzubieten. Dies führte zu einem Strategiewechsel und das GS-VBS entschied sich nach Abklärungen mit dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB), dem Informatikrat des Bundes (IRB) und dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), eine eigene WTO Ausschreibung durchzuführen und einen geeigneten Anbieter für ein CMS Managed Service zu evaluieren.

Für die im selektiven Dialogverfahren durchgeführte WTO Ausschreibung des CMS Managed Services wurde der Zuschlag am 24. Februar 2014 auf simap.ch publiziert. Der Grundauftrag von rund 7,3 Millionen Franken umfasst die Bereitstellung des neuen CMS Managed Services durch den Anbieter sowie die Transformationen von 35 Webauftritten des VBS, die Integration von 10 Umsystemen und den Betrieb für die ersten fünf Jahre. Die Option in der Höhe von rund 148 Millionen Franken ermöglicht die Ausweitung des CMS Managed Services auf die ganze Bundesverwaltung und die Verlängerung der Betriebsdauer auf insgesamt maximal 13 Jahre. Ein unterschriftsreifer Vertrag wurde allerdings nicht vor dem Zuschlag ausgearbeitet und die Vertragsverhandlungen waren nach einem längeren Verhandlungsunterbruch zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Gange.

Nebst der Beschaffung des CMS Managed Services musste das VBS auch auf die Unterstützung durch externes Personal für die Projektumsetzung zurückgreifen und schloss dafür bisher insgesamt 26 Verträge mit einer Gesamtvertragssumme von rund 5,9 Millionen Franken ab. Darunter befindet sich eine Vergabe an RUAG über dem Schwellenwert, die freihändig erfolgte. Der Rechtsdienst der armasuisse hat beurteilt, dass die Geheimhaltung dieses Verfahren rechtfertigt.

Eine zweite freihändige Vergabe, welche ebenfalls über dem Schwellenwert liegt, betraf die Personalleihe für die externe Besetzung der Gesamtprojektleitung. Für diese freihändige Vergabe liegt keine Begründung vor und sie hätte nach dem 3. Kapitel der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) ausgeschrieben werden müssen. Beide «Freihändler» wurden – ohne Delegation – durch das VBS und nicht über das BBL getätigt und zudem nicht publiziert.

Die Investitionskosten für das gesamte Projekt belaufen sich auf 26,5 Millionen Franken, die Hälfte davon ist finanzwirksam. Eine periodisch nachgeführte Projektkostenrechnung und Finanzplanung gibt detailliert Auskunft über die Mittelverwendung.



Die ursprüngliche Absicht, den Betrieb mit einer neuen Lösung bis Ende 2012 aufzunehmen, konnte aus verschiedenen Gründen nicht erreicht werden. Erst im Juni 2013 entschied sich das GS-VBS für einen Projekt-Reset und eine Aufarbeitung der Vergangenheit. Das Vorhaben wurde in der Folge konsequent auf HERMES ausgerichtet, um so eine gute Grundlage für ein erfolgreiches Projektmanagement zu schaffen.

Dieses ist nach Einschätzung der EFK noch durch Verbesserungen abzurunden. So ist das Risikomanagement und Informatikcontrolling direkt der Auftraggeberin zu unterstellen, die externe Besetzung von Schlüsselpositionen ist zu überprüfen und der Masterplan ist auszubauen.

Nebst der bereits markanten Verspätung im Gesamtprojekt bestehen noch die drei folgenden grössten Risiken:

- Abschluss des komplexen Vertragswerks bis Ende 2014 mit der zukünftigen Leistungserbringerin;
- Aufbau einer zukünftig serviceorientierten Geschäftsorganisation in der FUB und im GS-VBS vor der Betriebsaufnahme; und
- Transformationen der 35 Webauftritte mit insgesamt über 79 000 Webseiten bis Ende 2016.

Für letzteren Punkt sind zur Fertigstellung der Transformationskonzepte noch verbindliche Vereinbarungen mit den ausführenden Stellen der jeweiligen Organisationen im VBS und entsprechende Transformationsverträge mit der zukünftigen Leistungserbringerin zu erstellen. Dazu sind noch offene Konzeptarbeiten zu beenden und insbesondere die Einführungsart (Parallel-Einführung, gestaffelte Einführung, Big Bang) zu wählen. Erst danach können der Projektplan, die genauen Kosten und der Endtermin unter besonderer Berücksichtigung des Zeitpunktes für das Abschalten des aktuell benützten CMS 2007 validiert werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist also noch nicht gesichert, dass das Vorhaben tatsächlich bis Ende 2016 abgeschlossen werden kann.

## Audit du projet informatique clé CMS DDPS Secrétariat général du DDPS

### L'essentiel en bref

---

Conformément aux directives du Conseil fédéral applicables aux projets clés en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné, du 21 juillet au 3 octobre 2014, le projet relatif au système de gestion de contenu (Content Management System, CMS) du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) auprès du Secrétariat général du DDPS. L'audit visait à évaluer l'état d'avancement du projet et les risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs.

Le projet visant à remplacer le Content Management System CMS 2007, qu'exploite actuellement la Base d'aide au commandement (BAC), a été lancé au début de l'année 2011 déjà. L'objectif était de passer à une nouvelle version à la fin de l'année 2012. En mars 2012, la BAC a décidé de ne plus proposer de services de gestion de contenu à l'avenir. Cette décision a entraîné un changement de stratégie et le Secrétariat général du DDPS a choisi, après concertation avec l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), le Conseil de l'informatique de la Confédération (CI) et l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), de réaliser un appel d'offres conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin de désigner le soumissionnaire qui sera capable de fournir le CMS Managed Service.

A l'issue de l'appel d'offres OMC réalisé pour le CMS Managed Service en suivant une procédure sélective avec dialogue, l'adjudication a été publiée le 24 février 2014 sur [simap.ch](http://simap.ch). S'élevant à environ 7,3 millions de francs, le mandat de base comprend la mise à disposition du nouveau CMS Managed Service par le soumissionnaire, la transformation de 35 sites Internet du DDPS, l'intégration de dix systèmes périphériques et l'exploitation du système durant les cinq premières années. Pour un montant de près de 148 millions de francs, l'option permet le déploiement du CMS Managed Service au sein de l'ensemble de l'administration fédérale et la prolongation de la durée d'exploitation jusqu'à 13 ans. Toutefois, un contrat prêt à être signé n'a pas été préparé avant l'adjudication et, au moment de l'audit, les négociations contractuelles étaient encore en cours, après une longue interruption.

En parallèle à la procédure d'acquisition du CMS Managed Service, le DDPS devait également obtenir le soutien de personnel externe pour la mise en œuvre du projet. Jusqu'à présent, il a donc conclu 26 contrats pour une somme totale d'environ 5,9 millions de francs. Ces contrats comprennent l'adjudication d'un marché à RUAG, adjudication qui dépasse la valeur seuil de l'OMC, mais qui a été effectuée de gré à gré. Le service juridique d'armasuisse a jugé que le maintien du secret justifiait cette procédure.

Une deuxième procédure de gré à gré, qui dépassait elle aussi la valeur seuil, portait sur la location de services en vue de la prise en charge externe de la direction du projet entier. Dans ce cas, rien ne justifie le recours à une procédure de gré à gré. En effet, ce marché aurait dû être mis au concours conformément au chapitre 3 de l'ordonnance sur les marchés publics (OMP). Ces deux adjudications de gré à gré ont été effectuées par le DDPS, sans délégation de compétence et sans passer par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), et n'ont de plus pas été publiées.



Les coûts d'investissement pour l'ensemble du projet s'élèvent à 26,5 millions de francs, dont la moitié a des incidences financières. Une tenue des comptes et une planification financière régulières fournissent des informations détaillées sur l'allocation des moyens financiers.

L'intention première de reprendre l'exploitation du système avec une nouvelle solution dès la fin de l'année 2012 n'a pas pu être réalisée pour diverses raisons. Ce n'est qu'en juin 2013 que le Secrétariat général du DDPS a accepté les erreurs commises par le passé et a relancé le projet. Par la suite, la méthode HERMES a été suivie de façon conséquente afin d'obtenir une bonne base pour la gestion du projet.

Selon le CDF, cette base doit toutefois encore être améliorée. Par exemple, la responsabilité de la gestion des risques et du contrôle de gestion informatique doit incomber directement au mandant. De plus, il s'agit de contrôler l'éventuelle attribution de postes clés à des externes et d'élaborer le plan directeur.

Au retard conséquent qu'a pris le projet dans son ensemble viennent s'ajouter les trois grands défis suivants:

- conclusion de contrats complexes avec le futur fournisseur de prestations d'ici à fin 2014;
- mise sur pied d'une organisation orientée vers les services au sein de la BAC et du SG-DDPS avant la mise en service; et
- transformation des 35 sites Internet, comprenant en tout plus de 79 000 pages, d'ici à fin 2016.

En ce qui concerne ce dernier point, des accords contraignants avec les organisations concernées au sein du DDPS sont encore nécessaires pour parachever les projets de transformation. De plus, des contrats concernant les transformations doivent être passés avec le futur fournisseur de prestations. Enfin, des travaux de conception doivent encore être terminés, et il reste à choisir la méthode d'introduction (en parallèle, par étapes ou en une fois). Le plan du projet, les coûts exacts et le délai final ne pourront en effet être validés qu'après ces étapes, en tenant compte de la date de l'abandon du CMS 2007, qui est utilisé actuellement.

Il n'est donc pour l'instant pas encore certain que le projet puisse être terminé d'ici à la fin de l'année 2016.

**Texte original en allemand**

## Verifica del progetto chiave CMS DDPS Segreteria generale del DDPS

### L'essenziale in breve

---

Conformemente alle istruzioni del Consiglio federale concernenti i progetti chiave TIC, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato dal 21 luglio al 3 ottobre 2014 presso la Segreteria generale del DDPS (SG-DDPS) una verifica del progetto CMS DDPS (Content Management System del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport). Scopo del controllo era di verificare lo stato del progetto e i rischi relativi al raggiungimento degli obiettivi.

All'inizio del 2011 è stato avviato il progetto per cambiare il CMS 2007 attualmente gestito dalla Base d'aiuto alla condotta BAC. L'obiettivo era di sostituire entro la fine del 2012 il CMS 2007 con un prodotto innovativo. Nel mese di marzo del 2012 la BAC ha deciso di non offrire più in futuro servizi CMS. Ciò ha determinato un cambiamento di strategia, nel cui ambito la SG-DDPS ha deciso – dopo chiarimenti con l'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC), il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) e l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) – di indire un proprio bando di concorso OMC e di valutare un offerente idoneo di CMS managed services.

L'aggiudicazione nel quadro del bando di concorso OMC mediante procedura selettiva è stata pubblicata il 24 febbraio 2014 su [simap.ch](http://simap.ch). La commessa di base di circa 7,3 milioni di franchi comprende la predisposizione di nuovi CMS managed services da parte dell'offerente, nonché la trasformazione di 35 siti Internet del DDPS, l'integrazione di 10 sistemi periferici e la relativa gestione per i primi cinque anni. L'opzione pari a circa 148 milioni di franchi consente di estendere i CMS managed services all'intera Amministrazione federale e di prolungare la durata della gestione fino a un massimo di 13 anni. Tuttavia, prima dell'aggiudicazione non era stato elaborato un contratto pronto per la firma e al momento della verifica le trattative contrattuali erano ancora in corso, dato che avevano subito una lunga interruzione.

Oltre all'acquisizione di CMS managed services, il DDPS ha anche dovuto ricorrere al supporto di personale esterno per attuare il progetto e finora ha concluso a tale scopo un totale di 26 contratti per una somma contrattuale complessiva di circa 5,9 milioni di franchi. Vi figura anche un'aggiudicazione alla RUAG superiore al valore soglia, effettuata mediante trattativa privata. Il servizio giuridico di armasuisse ha ritenuto che questa procedura fosse giustificata dalla riservatezza.

Una seconda aggiudicazione mediante trattativa privata, anch'essa superiore al valore soglia, riguardava il personale a prestito per la dotazione esterna della direzione globale del progetto. Per questa aggiudicazione mediante trattativa privata non esiste nessuna giustificazione; essa avrebbe dovuto essere oggetto di un bando di concorso ai sensi del capitolo 3 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub). Entrambe le trattative private sono state condotte dal DDPS senza delega e non tramite l'UFCL e per di più non sono state pubblicate.

I costi di investimento per l'intero progetto ammontano a 26,5 milioni di franchi, la metà dei quali con incidenza sul finanziamento. Un conto dei costi di progetto e un piano finanziario aggiornati periodicamente forniscono informazioni dettagliate sull'utilizzo delle risorse.



L'intento originale di avviare la gestione con una nuova soluzione entro la fine del 2012 non ha potuto essere realizzato per motivi diversi. È soltanto nel mese di giugno del 2013 che la SG-DDPS ha deciso una reimpostazione del progetto e un'elaborazione del passato. Il progetto è stato successivamente orientato ad HERMES per istituire in tal modo una buona base in vista di una gestione vincente di progetto.

Secondo le valutazioni del CDF essa deve ancora essere completato con alcuni miglioramenti. In questo senso la gestione dei rischi e il controlling dell'informatica devono sottostare direttamente alla committente, l'assegnazione esterna delle posizioni chiave deve essere verificata e bisogna allestire il masterplan.

Oltre ai già notevoli ritardi del progetto, al momento si profilano ancora i tre seguenti rischi principali:

- conclusione entro la fine del 2014 della complessa opera contrattuale con il futuro fornitore di prestazioni;
- creazione di una futura organizzazione aziendale orientata ai servizi in seno alla BAC e la SG-DDPS prima della messa in esercizio; e
- trasformazione dei 35 siti Internet con oltre 79 000 pagine web entro la fine del 2016.

Per quest'ultimo punto, al fine di completare i piani di trasformazione devono ancora essere predisposte convenzioni vincolanti con i Servizi di esecuzione delle singole organizzazioni del DDPS e i relativi contratti di trasformazione con il futuro fornitore di prestazioni. Al riguardo devono ancora essere ultimati i lavori di progettazione tuttora incompleti e in particolare devono essere scelte le modalità di introduzione (parallela, scaglionata, big bang). Solo in seguito potranno essere validati il piano di progetto, i costi esatti e la scadenza finale, tenendo conto della data di dismissione del CMS 2007 attualmente utilizzato.

Al momento non è ancora garantito che il progetto possa essere effettivamente concluso entro la fine del 2016.

**Testo originale in tedesco**

## Audit of the key ICT project CMS DDPS DDPS General Secretariat

### Key facts

---

In accordance with the Federal Council's directives for key ICT projects, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the Content Management System (CMS) project of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) in the DDPS General Secretariat (GS-DDPS) from 21 July to 3 October 2014. The audit's aim was to assess the project status and the risks with regard to achieving objectives.

The project was started at the beginning of 2011 already to replace the current Content Management System CMS 2007 operated by the Armed Forces Command Support Organisation (CSO). The objective was to replace the CMS 2007 with a successor product by the end of 2012. In March 2012, the CSO decided not to provide any CMS services in the future. This led to a change of strategy and after clarification with the Federal IT Steering Unit (FITSU), the Federal IT Council (FITC) and the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), the GS-DDPS decided to conduct its own WTO tender and to evaluate an appropriate provider for CMS managed services.

For the WTO tender for CMS managed services conducted in the selective dialogue procedure, the awarding of the contract was published on [simap.ch](http://simap.ch) on 24 February 2014. The basic contract worth approximately CHF 7.3 million covers the provision of new CMS managed services by the tenderer and the transformation of 35 DDPS websites, the integration of 10 peripheral systems and operation for the first five years. The option amounting to approximately CHF 148 million makes it possible to extend CMS managed services to the entire Federal Administration as well as extending the operating period to an overall maximum of 13 years. However, a contract ready for signing was not drawn up before the awarding of the contract and the contract negotiations were still under way at the time of the audit, after a lengthy break in negotiations.

Aside from the procurement of CMS managed services, the DDPS also had to resort to the support of external personnel to implement the project and, to this end, has concluded 26 agreements with a total contract value of approximately CHF 5.9 million to date. Amongst these is a contract awarded to RUAG which is above the threshold value and which was awarded directly. For confidentiality considerations, *armasuisse* Legal Affairs considered this procedure to be justified.

A second contract awarded directly, which was also above the threshold value, concerned the lending of personnel for external assignment of the overall project management. There are no grounds for awarding this contract directly and it should have been put out to tender in accordance with Chapter 3 of the Public Procurement Ordinance (PPO). Both of these direct awards were transacted by the DDPS, without delegation, and not by the Federal Office for Buildings and Logistics (FBL); moreover, they were not published.

The investment costs for the entire project are CHF 26.5 million, and half of this has a financial impact. Periodic project cost accounting and financial planning give detailed information on how funds are used.

The original intention to begin operations with a new solution by the end of 2012 could not be achieved for various reasons. The GS-DDPS decided only in June 2013 to reset the project and



deal with the past. Subsequently, the project was consistently geared to HERMES to create a sound foundation for successful project management.

In the eyes of the SFAO, this needs to be rounded off with a number of improvements. For example, risk management and IT controlling must be under the direct responsibility of the procuring entity; external occupation of key positions must be examined and the master plan must be developed.

Aside from the already severe delay in the overall project, the following three issues currently pose the biggest risks:

- Conclusion of the complex set of contracts with the future service provider by the end of 2014;
- Development of a service-oriented business organisation in the CSO and the GS-DDPS before operations commence; and
- Transformation of the 35 websites with a total of more than 79,000 pages by the end of 2016

For the last item, binding agreements with the executing bodies of the respective organisations in the DDPS and corresponding transformation contracts with the future service provider must be drawn up to complete the transformation concepts. Added to this, outstanding conceptual work must be completed and in particular the type of introduction must be selected (parallel introduction, staggered introduction or big bang). Only after this has been done can the project plan, the precise costs and the final deadline be validated with particular consideration of the timing for phasing out the currently used CMS 2007.

Thus, it is still uncertain as to whether it will in fact be possible for the project to be completed by the end of 2016.

**Original text in German**

Generelle Stellungnahme des GS-VBS zur Prüfung:

Das GS-VBS bedankt sich bei der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Auditierung des IKT-Schlüsselprojekts CMS VBS.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	13
<b>2</b>	<b>Bisherige Ereignisse</b>	<b>14</b>
2.1	Das Ende des Produktlebenszyklus ist bereits überschritten	14
2.2	Strategische Entscheidung zugunsten externer Erbringung des CMS Managed Service	14
2.3	Verlängerung der Aufrechterhaltung des Betriebs der aktuellen Lösung	14
2.4	Auswahl eines langfristigen Servicepartners im selektiven WTO-Verfahren	14
2.5	Grosse Herausforderungen in der Projektumsetzung	14
2.6	Unerwartete Schwierigkeiten in der Vertragsausarbeitung	15
<b>3</b>	<b>Die Vorgaben des Bundesrats zu IKT-Schlüsselprojekten sind noch umzusetzen</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Organisation und Steuerung sind noch zu schärfen</b>	<b>16</b>
4.1	Unzulänglichkeiten in der Organisation und Steuerung wurden erkannt	16
4.2	Trennung zwischen Steuerung, Führung und Ausführung führt zu Funktionenkumulation	16
<b>5</b>	<b>Der Prozess des Risikomanagements ist gut etabliert</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Projektmarketing und Stakeholdermanagement sollten erweitert werden</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>Die zukünftige serviceorientierte Geschäftsorganisation sollte als kritischer Erfolgsfaktor behandelt werden</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Die Masterplanung sollte den Leistungsfortschritt, Abhängigkeiten und den kritischen Pfad ausweisen</b>	<b>20</b>
<b>9</b>	<b>Information und Kommunikation sollten aus einer Quelle erfolgen</b>	<b>21</b>
<b>10</b>	<b>Handlungsbedarf im Beschaffungswesen über die VBS-Grenzen hinaus</b>	<b>21</b>
10.1	Die Beschaffung des CMS Managed Services im selektiven WTO-Verfahren erfolgte formal korrekt	21
10.2	Den Vertrag erst nach der Zuschlagspublikation zu erstellen birgt Risiken	22
10.3	IT-Projekt-Dienstleistungen wurden mehrheitlich freihändig beschafft	23
<b>11</b>	<b>Die Test-, Abnahme- und Transformationskonzepte müssen noch finalisiert werden</b>	<b>24</b>
11.1	Struktur und Design der neuen Webseiten sind definiert	24
11.2	QS-Massnahmen der Transformation sind in Vorbereitung	24
<b>12</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>27</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>		<b>28</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>		<b>29</b>

## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates vom 27. März 2013 prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) IKT-Schlüsselprojekte des Bundes. Ein IKT-Schlüsselprojekt ist ein Projekt oder Programm, das wegen seines Ressourcenbedarfs, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen oder Risiken einer verstärkten übergeordneten Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle bedarf.

Die Bestimmung der IKT-Schlüsselprojekte ist Gegenstand eines jährlichen Beschlusses des Bundesrats und wird nicht von der EFK geprüft. Die EFK führt die Prüfungen im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes durch. Die Verantwortung für die Steuerung, Führung und Kontrolle der IKT-Schlüsselprojekte bleibt unverändert bei der entsprechenden Verwaltungseinheit (Projektverantwortliche und übergeordnete Linie).

Das Projekt CMS VBS (Content Management System des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) wurde im Mai 2014 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert.

### 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war, den Projektstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung sowie des künftigen Betriebs und der künftigen Pflege des CMS zu beurteilen. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Sind die Rahmenbedingungen geeignet, die Durchführung und Einbettung der Projektziele zu unterstützen und sicherzustellen?
- Ist das Projektmanagement (Organisation, Steuerung) geeignet, um die gesetzten Ziele erreichen zu können?
- Können Abweichungen zu den gesetzten Zielen rechtzeitig erkannt und durch Massnahmen abgefangen werden (Controlling, Überwachung)?
- Werden die Ressourcen (Finanzen) wirtschaftlich und effizient eingesetzt?

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde durch Alberto Parisi (Revisionsleitung) sowie durch Roland Bosshard und Urs Matti (Beschaffung) vom 21. Juli bis 3. Oktober 2014 durchgeführt.

Zur Erfüllung des Prüfauftrags wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen aller Stufen der Projektorganisation geführt, ergänzt durch eine kritische Beurteilung der Projektdokumentation.

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf alle relevanten Projektunterlagen.



## 2 Bisherige Ereignisse

### 2.1 Das Ende des Produktlebenszyklus ist bereits überschritten

Das derzeit von der Führungsunterstützungsbasis (FUB) betriebene Content Management System CMS 2007 erreichte das Ende seines Lebenszyklus per Ende 2012. Anfang 2011 wurde deshalb ein Ablösungsprojekt gestartet mit dem Ziel, ein Nachfolgeprodukt zu evaluieren und bis Ende 2012 einzuführen. Es standen damals drei verschiedene Lösungsansätze zur Diskussion: a) Migration auf die aktuelle Softwareversion, b) Evaluation neuer Produkte und c) Nutzung des CMS des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation (BIT).

### 2.2 Strategische Entscheidung zugunsten externer Erbringung des CMS Managed Service

Umfangreiche Abklärungen verschiedenster Interessen und Erwartungen, sowie der Entscheid der FUB im März 2012, dass das CMS System aus der FUB auszulagern sei, führten letztendlich zum Entscheid des Generalsekretariats des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS), eine eigene WTO-Ausschreibung durchzuführen. Ziel war die Evaluation eines geeigneten Partners für Aufbau, Hosting und Betrieb einer zeitgemässen Lösung, welche die Anbindung neuer elektronischer Medien bestmöglich unterstützt und auch offen für zukünftige Erweiterungen ist. Bereits ab April 2012 fanden deshalb Gespräche mit dem BIT statt um das CMS des VBS als Managed Service an dieses auszulagern. Aufgrund zu später Liefermöglichkeiten des BIT und – im Vergleich zu den aktuellen – zu hoher Betriebskosten entschied sich das GS-VBS im Oktober 2012, selbst eine WTO-Ausschreibung für den Bezug eines CMS Managed Service durchzuführen.

### 2.3 Verlängerung der Aufrechterhaltung des Betriebs der aktuellen Lösung

Mit dem Entscheid der FUB, den bisherigen Service nicht weiter anzubieten und jenem des GS-VBS, eine eigene WTO-Ausschreibung durchzuführen war es auch nicht mehr möglich, den ursprünglichen Einführungsstermin (Ende 2012) aufrecht zu halten. Um der längeren Projektumsetzungszeit Rechnung zu tragen, wurden Betrieb und Support des CMS 2007 durch FUB und Adobe auf die Aufrechterhaltung des Status Quo reduziert mit dem Nachteil, dass – zugunsten der Stabilität – bis zur Inbetriebnahme der neuen Lösung keine neuen Funktionen mehr realisiert werden können.

### 2.4 Auswahl eines langfristigen Servicepartners im selektiven WTO-Verfahren

Der Beschaffungsprozess wurde als selektives Dialogverfahren im Rahmen einer Task-Force zusammen mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) abgewickelt, am 24. Februar 2014 wurde der Zuschlag in [simap.ch](http://simap.ch) publiziert. Der Zuschlag wurde ohne Rekurse rechtskräftig.

### 2.5 Grosse Herausforderungen in der Projektumsetzung

Die ursprüngliche Absicht, den Betrieb mit einer neuen Lösung bis Ende 2012 einzuführen, konnte nicht erreicht werden. Im Rahmen der Neuausrichtung von einem Produkt-Fokus zu einer Serviceorientierung wurde die Projektorganisation im März 2013 angepasst und an eine externe Projektleitung übergeben mit dem Ziel, erste neue Websites per Juli 2014 produktiv zu setzen. Es stellte

sich allerdings schon nach kurzer Zeit heraus, dass diese Besetzung nicht erfolgreich sein würde, und im Juni 2013 entschied sich das GS-VBS zu einem Projekt-Reset. Dabei wurden Versäumnisse der Vergangenheit im Projektmanagement aufgearbeitet, ein neuer Projektauftrag mit neuer Terminsetzung (Einführung per Ende März 2015) erstellt, eine neue Projektinitialisierung durchgeführt, eine neue Projektorganisation etabliert und das gesamte Vorhaben konsequent auf HERMES ausgerichtet.

## 2.6 Unerwartete Schwierigkeiten in der Vertragsausarbeitung

Da der WTO-Beschaffungsprozess vorsieht, dass erst nach der Zuschlagserteilung ein detaillierter Vertrag mit dem Anbieter erstellt wird, lagen vor der Zuschlagspublikation keine unterschriftsreifen Vertragsentwürfe vor. Der Aufwand für die Klärung wichtiger Punkte in der Ausgestaltung der Serviceverträge wurde unterschätzt, der vorgesehene Vertragsabschluss bis Ende Februar 2014 konnte nicht eingehalten werden. Die Ausarbeitung des umfangreichen Vertragswerkes verlängert sich bis voraussichtlich Ende 2014. Damit verbunden ist auch eine spätere Einführung und erneute Verlängerung der Projektlaufzeit bis voraussichtlich Ende 2016.

Die Prüfung der EFK fokussiert auf den Zeitraum seit dem Projekt-Reset (Juni 2013).

## 3 Die Vorgaben des Bundesrats zu IKT-Schlüsselprojekten sind noch umzusetzen

Der Bundesrat fordert in seiner Weisung für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013, dass die Projektauftraggebenden für die Einhaltung dreier spezieller Auflagen sorgen: a) die mit dem Risikomanagement, der Qualitätssicherung oder dem Informatikcontrolling im IKT-Schlüsselprojekt beauftragten Personen sind im Rahmen der Projektorganisation direkt der Projektauftraggeberin bzw. dem Projektauftraggeber zu unterstellen, b) das erweiterte IKT-Projektcontrolling (PCOE) des ISB ist anzuwenden, c) Projektleitende müssen über die nötige Ausbildung (z.B. Zertifizierung) und Erfahrung zur Führung der IKT-Schlüsselprojekte verfügen.

### Beurteilung

Das CMS-Projekt des VBS wurde im Mai 2014 als IKT-Schlüsselprojekt definiert und diese Auflagen waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht umgesetzt.

Der Leiter Corporate Governance übernimmt gegenüber dem Risikomanagement (RM), der Qualitätssicherung (QS) und dem Informatikcontrolling sowie dem (externen) Projektleiter eine Auftraggeberrolle. RM, QS und Controlling sind aber der Auftraggeberin zu unterstellen.

Das erweiterte IKT-Projektcontrolling wird nicht angewendet, es wird das im VBS gängige Projektstatusreporting (PSR VBS) verwendet. Das erweiterte IKT-Projektcontrolling (PCOE) fordert, dass die Beurteilung der Risikofaktoren durch den Informatikcontrolling-Beauftragten (ICB-Projekt) erfolgt.

Die Projektleitenden verfügen über eine Grundlagenausbildung in Wirtschaftsinformatik und über langjährige Berufserfahrung im Projektmanagement.

Die Weisung des Bundesrates ist baldmöglichst umzusetzen.



*Empfehlung 1 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, Risikomanagement und Informatikcontrolling durch eine von der operativen Projektführung unabhängige Berichterstattung sicherzustellen und der Auftraggeberin zu unterstellen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Das Risikomanagement wird ab dem 1.1.2015 direkt der Projektauftraggeberin unterstellt. Das Informatikcontrolling wird wie bis anhin und unter Einbezug der Projektauftraggeberin durch die Abteilung Planung und Controlling VBS wahrgenommen.

*Empfehlung 2 (Priorität 3):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, das erweiterte IKT-Projektcontrolling und die Vorgaben des RM Bund für das Risikomanagement anzuwenden und ggf. den zuständigen Risikomanager / Risikocoach des VBS auch für dieses IKT-Schlüsselprojekt aktiv zu involvieren.*

Stellungnahme des GS-VBS: Das IKT-Controlling für IKT-Schlüsselprojekte Bund wird bis am 19.1.2015 eingeführt. Das Risikomanagement erfolgt grundsätzlich nach den Vorgaben des RM Bund. Der Risikocoach wird in geeigneter Form eingebunden.

#### 4 Organisation und Steuerung sind noch zu schärfen

##### 4.1 Unzulänglichkeiten in der Organisation und Steuerung wurden erkannt

Anfangs Juni 2013 wurde die aktuelle Situation im Projekt als unzulänglich eingeschätzt, dabei wurden sechs negative Aspekte besonders hervorgehoben: 1) Projektorganisation nicht zu 100 % konstituiert und operativ, 2) externer Projektleiter steuert Externe, 3) Compliance-Konformität ist mangelhaft, 4) solide Projektplanung fehlt und Risikomanagement für das CMS VBS ist untauglich, 5) Ineffiziente Projektführung und Allokation von Ressourcen führt zu Mehrkosten und/oder Zeitverzögerungen, 6) nicht strategiekonforme Ansteuerung der FUB für das Service Management des CMS Managed Services.

##### 4.2 Trennung zwischen Steuerung, Führung und Ausführung führt zu Funktionenkumulation

Als Korrekturmassnahme wurden drei Handlungsoptionen diskutiert und jene ausgewählt, welche nach damaliger Einschätzung zur Problemlösung beitragen sollte. Dabei wurde, entsprechend den HERMES-Vorgaben, eine hierarchische Trennung zwischen Steuerung, Führung und Ausführung etabliert und zusätzlich eine Corporate Governance in der Projektorganisation verankert, damit die zahlreichen externen Schlüsselpositionen durch eine interne Stelle geführt werden.

Ein Projektausschuss (PAS) mit Vertretern der Kommunikationsverantwortlichen der betroffenen Ämter, der FUB und des GS-VBS unter der Leitung des Chefs Kommunikation VBS tagt regelmässig, wird umfassend über sämtliche Details informiert und trifft die nötigen Entscheide zeitnah.

Zusätzlich finden regelmässige Statusbesprechungen zwischen der Auftraggeberin, dem Leiter des Projektausschusses und dem Leiter Corporate Governance statt.

#### Beurteilung

Die Aufteilung nach HERMES in Steuerung, Führung und Ausführung wurde so umgesetzt, dass auf Stufe Corporate Governance eine Vermischung zwischen den Tätigkeiten einer Projektleitung und einer Auftraggeberschaft entstanden ist. Dies widerspricht sowohl den HERMES-Vorgaben wie auch den Vorgaben des Bundesrats für Schlüsselprojekte und führt zu einer Funktionenkumulation in der Schlüsselposition des Leiters Corporate Governance. Er bildet das Bindeglied von der Projektleitung zum Projektausschuss und zur Projektauftraggeberin und ist so auch in einer Projektleiterrolle (Doppelrolle als Auftraggeber gegenüber Risikomanagement, Qualitätssicherung und Informatikcontrolling).

Die Gesamtverantwortung liegt jedoch nach wie vor bei der Projektauftraggeberin im GS-VBS. Sie wird regelmässig über Fortschritt und Stand des Projektes informiert und nimmt an den entscheidenden Stellen auch aktiv Einfluss.

Von den sechs identifizierten negativen Aspekten konnten allerdings nicht alle behoben werden. Obwohl z.B. der Umstand, dass Externe von Externen gesteuert werden beanstandet wurde, ist dieser Mangel auch in der aktuellen Projektorganisation nicht behoben.

Das Teilprojekt «Transformation Webauftritt» soll nach erfolgreichem Aufbau der Infrastruktur und der CMS Managed Services die insgesamt 35 Web-Auftritte des VBS mit einer fünfzigprozentigen Reduktion der Webseiten in den neuen Zustand überführen. Für diesen kritischen und wichtigsten Teil des Projektes wird aktuell noch eine geeignete Projektleitung gesucht. Diese muss die verschiedenen fachlichen Projektleiter der Content Management (CM) Abteilungen im VBS, welche die Transformationen durchführen werden, führen. Die CM-Abteilungen sind je nach Amt unterschiedlich gross und müssen eine unterschiedliche Menge an Webseiten verarbeiten (Total 79 000). Es werden alle CM-Abteilungen gleich behandelt, und es besteht das Risiko, dass unterschiedliche betriebsorganisatorische Rahmenbedingungen nicht genügend berücksichtigt werden.

#### *Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, die Doppelrolle des Leiters Governance zu entflechten und nach Möglichkeit Schlüsselpositionen durch interne Vertreter zu besetzen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Der Leiter Corporate Governance ist für die Einhaltung der Compliance Vorgaben (HERMES, etc.) und die Schnittstelle Projekt zu Auftraggeberin zuständig. Das Projekt CMS VBS hat wo immer möglich Schlüsselpositionen intern besetzt. Die Teilprojektleitung TWA wurde z. Bsp. per 1.1.2015 durch eine interne Person besetzt. Aufgrund der restriktiven Personalpolitik der Bundesverwaltung und der zeitlichen Beschränkung von Projekten, ist dies bei Schlüsselpositionen jedoch nicht immer möglich.



*Empfehlung 4 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, den unterschiedlichen Ausprägungen in Grösse und Komplexität der Stammorganisationen der verschiedenen Content Management Abteilungen Rechnung zu tragen. Es ist zu prüfen, ob eine organisatorische Anpassung im Teilprojekt Transformation Webauftritt dafür notwendig ist.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Ausprägungen der Projektorganisationen in den Verwaltungseinheiten werden neu beurteilt und gegebenenfalls angepasst. Das projektmässige Transformationsvorgehen für die Inhaltsbearbeitung und manuelle Transformation bleibt bestehen.

5 Der Prozess des Risikomanagements ist gut etabliert

Das Risikomanagement wurde durch eine Dienstleistungsvereinbarung extern übertragen und wird durch den Leiter Corporate Governance gesteuert. Der Risikostatus wird periodisch erhoben durch eine strukturierte Befragung, ergänzt mit persönlichen Interviews von Schlüsselpersonen. Im Risikobericht werden Auswirkung und Eintrittswahrscheinlichkeit eingeschätzt sowie Verbesserungsmassnahmen empfohlen und in einem eigenständigen Dokument aufgelistet.

Beurteilung

Die Massnahmen zur Reduzierung der Projektrisiken werden pro Risikobericht nummeriert, terminiert und einer verantwortlichen Person zugewiesen. Hingegen fehlen ein Vermerk zur Erfüllung und Wirksamkeit sowie eine lückenlose Übersicht mit fortlaufender Nummerierung.

*Empfehlung 5 (Priorität 3):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, das Tracking der Massnahmen zur Reduzierung der Projektrisiken mit einem Vermerk zur Erfüllung und Wirksamkeit zu ergänzen und in einer Übersichtsliste zu führen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Empfehlung der EFK wird umgesetzt.

## 6 Projektmarketing und Stakeholdermanagement sollten erweitert werden

Das Stakeholdermanagement wird aktiv durch den Leiter Corporate Governance wahrgenommen. Dafür wird sowohl eine Liste der zentralen Stakeholder (Nutzniesser und verantwortliche Personen) geführt als auch eine Liste der Projektmitarbeitenden. Informationen werden teilweise direkt (auch seitens Auftraggeberin) und über das Intranet verbreitet. Persönliche Präsentationen des Leiters Corporate Governance bei den betroffenen Ämtern werden abgehalten. Mit einem Faktenblatt (nach PM V / TUNE) wird das CMS VBS auch bis auf Stufe Chef VBS rapportiert.

Der Risikobericht zeigt auf, dass das Projekt CMS VBS bei einzelnen OE immer noch kritisch aufgenommen wird. Die geplante «Cloud-Lösung» sei nicht überall akzeptiert. Das Umfeld für das Vorhaben ist schwierig, denn es sind viele Entscheidungen breit abgestützt zu erwirken, doch gleichzeitig gehört das CMS nicht zum Kerngeschäft des VBS. Glaubwürdigkeit und Planverlässlichkeit haben durch zahlreiche Änderungen gelitten.

### Beurteilung

Stakeholdermanagement wird wahrgenommen, Informationen werden verteilt und Projektmarketing wird durch den Leiter Corporate Governance persönlich betrieben, dies allerdings wenig systematisch und nicht analytisch. Stakeholderanalyse / Stakeholdermatrix werden nicht explizit geführt. Unterstützer und Verhinderer werden nicht systematisch identifiziert und gemanagt.

### *Empfehlung 6 (Priorität 3):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, das Projektmarketing um eine systematische Stakeholderanalyse zu erweitern und das Umfeld aktiv zu steuern.*

Stellungnahme des GS-VBS: Das Projekt CMS VBS wurde allen Verwaltungseinheiten auf Stufe Geschäftsleitung im Verlauf des Jahres 2014 präsentiert. Die Stakeholderanalyse wird laufend überarbeitet. Durch eine proaktive Kommunikation und ein gezieltes Stakeholdermanagement werden die Entscheidungsträger stärker ins Projektgeschehen eingebunden.

## 7 Die zukünftige serviceorientierte Geschäftsorganisation sollte als kritischer Erfolgsfaktor behandelt werden

Die FUB betreibt heute das CMS 2007 in einer eigenen Organisation. In Zukunft soll eine neue Organisation in der FUB aufgebaut werden, welche die operative Steuerung des CMS Managed Services der externen Leistungserbringerin, aber auch den bundesinternen Leistungserbringer BIT und Lieferanten von Schnittstellensystemen steuern wird. Für den Aufbau und die Gestaltung dieser neuen Organisation ist ein eigenes Teilprojekt etabliert, welches notwendige Verfahren und Prozesse erstellt und die neue Organisation für das IT-Service-Management in der FUB und im GS-VBS aufbaut.



### Beurteilung

Auch wenn auf bestehende Erfahrung zurückgegriffen werden kann, ist der Aufbau einer neuen serviceorientierten Organisation nach ITIL eine grosse Herausforderung und eine Schlüsselkomponente für einen reibungslosen Betrieb. Sie muss zum Zeitpunkt der Tests soweit etabliert sein, dass auch die zukünftigen Betriebsprozesse geprüft werden können. Dazu muss – nebst geprüften und dokumentierten Prozessen – auch das zukünftige Betriebspersonal rekrutiert und eingearbeitet sein.

#### *Empfehlung 7 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, den Aufbau der neuen Betriebsorganisation als kritischen Erfolgsfaktor zu behandeln, die Serviceprozesse und deren Dokumentation in Test und Abnahme einzubeziehen und insbesondere auch die zwischenmenschlichen und teamorientierten Themen frühzeitig anzugehen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Das Detailkonzept, bestehend aus der Prozessbeschreibung, Gremien und dem quantifizierten Ressourcenbedarf wurde im Dezember 2014 mit der Führung der Führungsunterstützungsbasis (FUB) und dem Projektausschuss behandelt und die Ressourcierung soll in den kommenden Wochen geregelt werden. Die Serviceprozesse und deren Dokumentation sind im Teilprojekt Test und Abnahme adressiert und werden dort geprüft.

- 8 Die Masterplanung sollte den Leistungsfortschritt, Abhängigkeiten und den kritischen Pfad ausweisen

Das Projekt wird in Detailplänen mit MS-Project geführt und weist die wesentlichen Vorgänge, Abhängigkeiten und Verantwortlichkeiten aus. Der Plan wird entsprechend den Ereignissen laufend aktualisiert. Die Projektleitung führt eine Übersicht in Präsentationsform und rapportiert diesen Masterplan im Projektausschuss (PAS).

### Beurteilung

Im Masterplan sind zahlreiche parallele Streams aufgezeichnet, aber deren Abhängigkeiten sind auf Stufe PAS nicht ersichtlich. Leistungsfortschritt und kritischer Pfad werden ebenfalls nicht explizit ausgewiesen.

#### *Empfehlung 8 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, den Leistungsfortschritt regelmässig zu messen und auch im Masterplan auszuweisen. Abhängigkeiten und kritischer Pfad sollten ebenfalls im Masterplan ausgewiesen werden.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Empfehlung der EFK wird umgesetzt und der Projektauftraggeberin und dem Projektausschuss rapportiert.

## 9 Information und Kommunikation sollten aus einer Quelle erfolgen

Das VBS führt eine eigene Rubrik im Intranet für Informationen zum «Departementsprojekt CMS VBS», wo die wichtigsten Informationen und Entscheide zur Verfügung gestellt werden sollen. Zusätzlich erfolgen aber auch Informationen per E-Mail und im Rahmen der Kernteam-Meetings. Ein «Factsheet CMS VBS extern» fasst die wichtigsten Eckpunkte des Vorhabens auch gegenüber VBS-externen Stellen zusammen.

### Beurteilung

Die gewählte Struktur bietet Kommunikationsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen an: a) direkt von der Projektauftraggeberin, b) aus dem Projektausschuss, c) vom Leiter Governance und d) vom Projektleiter an das Projektteam; via Intranet des VBS an interessierte Personen innerhalb der Bundesverwaltung, via Projektstabsstelle «Kommunikation und Marketing» und direkt im Rahmen des Stakeholdermanagements. Diese Vielseitigkeit wird teilweise als unkoordiniert wahrgenommen und kann zu Verwirrungen führen.

### *Empfehlung 9 (Priorität 3):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, die Kommunikation zu zentralisieren, aus einer Quelle zu informieren und das Intranet jederzeit aktuell zu halten.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Kommunikation im Projekt wird in Absprache zwischen Leiter Projektausschuss, Leitung Corporate Governance und Projektleitung durchgeführt und schon heute zentral gesteuert. Der Projektauftritt im Internet soll nach der Genehmigung der HERMES Phasen Realisierung/Einführung aktualisiert werden.

## 10 Handlungsbedarf im Beschaffungswesen über die VBS-Grenzen hinaus

### 10.1 Die Beschaffung des CMS Managed Services im selektiven WTO-Verfahren erfolgte formal korrekt

Die Beschaffung erfolgte in einem selektiven WTO-Verfahren. Im Verlauf der Angebotsphase wurden die von den Anbietern vorgeschlagenen Lösungen in drei Dialogrunden weiterentwickelt. Die WTO-Ausschreibung wurde unter GS-VBS-interner Leitung im Wesentlichen durch externe Fachkräfte ausgearbeitet unter Einbezug der VBS internen Content Master.

Sowohl der Ablauf des Dialogs wie auch die Bewertung der Angebote sind in einem Evaluationsbericht nachvollziehbar dokumentiert. Am 24. Februar 2014 wurde der Zuschlag für den CMS Managed Service mit einem Grundauftrag von rund 7,3 Millionen Franken und eine Option in Höhe von rund 148 Millionen Franken auf simap.ch publiziert. Der Zuschlag wurde ohne Beschwerde rechtskräftig.



### Beurteilung

Die ausführliche Dokumentation des WTO-Verfahrens zeigt, dass die Beschaffung sorgfältig vorbereitet und formal ohne wesentliche Fehler durchgeführt wurde. Dass die Beschaffung in Form eines Dialogverfahrens abgewickelt wurde, ist aus Sicht EFK zu begrüssen. In diesem Dialogverfahren waren die Verfahrenskosten mit 2,2 Millionen Franken gegenüber dem Grundauftrag von 7,3 Millionen Franken nach Ansicht der EFK hingegen zu hoch.

10.2 Den Vertrag erst nach der Zuschlagspublikation zu erstellen birgt Risiken  
Konform mit dem aktuellen Beschaffungsprozess des BBL wird der Vertrag erst nach der Zuschlagspublikation erstellt. Die Vertragsentwürfe für das Projekt CMS Managed Service VBS wurden durch zwei externe Anwälte in der Zeit vor und nach dem Zuschlag erarbeitet. Das Vertragskonstrukt ist nach Ansicht der EFK unübersichtlich und komplex aufgebaut. Unter einem Rahmenvertrag mit drei AGB sollen weitere Verträge abgeschlossen werden, namentlich ein Servicevertrag mit SLA, ein Datenvertrag, ein Transformationsvertrag, ein Initialvertrag und mehrere Projektverträge.

Die Projekt- und Serviceverträge werden zurzeit noch erarbeitet. Die Vertragsverhandlungen sind bereits kurz nach dem Zuschlag aufgrund unterschiedlicher Auffassungen ins Stocken geraten und dauern voraussichtlich noch bis Ende 2014.

### Beurteilung

Nach Auffassung der EFK muss bereits vor dem Zuschlag ein verbindlicher Vertragsentwurf mit allen wesentlichen Vertragsbestandteilen vorliegen und durch die für den Zuschlag infrage kommenden Anbieter akzeptiert werden. Dies war hier nicht der Fall; es lag vor dem Zuschlag nur ein grober Entwurf vor, was dazu führte, dass ungeplant längere Verhandlungen mit entsprechenden Kostenfolgen durch das GS-VBS zu tragen und weitere Projektverzögerungen mit Mehrkosten nicht auszuschliessen sind.

In der vorliegenden Prüfung mussten auch verschiedene Abgrenzungs- und Kompetenzfragen bei der Anwendung der Org-VöB festgestellt werden. Damit besteht unabhängig vom Einzelprojekt genereller Klärungsbedarf über die Grenzen des VBS hinaus. Die nachfolgenden Empfehlungen konzentrieren sich auf die für das Projekt CMS VBS relevanten Punkte.

#### *Empfehlung 10 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS die Komplexität des Vertragskonstrukts zu überprüfen und auf das minimal notwendige Mass zu reduzieren. Der Vertrag sollte möglichst rasch zu den ausgeschriebenen Bedingungen erstellt und unterzeichnet werden.*

Stellungnahme des GS-VBS: Das Vertragswerk für den Lebenszyklus des CMS-Services (Rahmenvertrag, Servicevertrag, SLA, Initialprojektvertrag) wurde bereits vereinfacht und mit einem Dokumenten-Repository ergänzt. Der Vertragsabschluss mit der Zuschlagsempfängerin (Namics AG) wurde am 17.12.2014 vollzogen.

### 10.3 IT-Projekt-Dienstleistungen wurden mehrheitlich freihändig beschafft

Nebst der Beschaffung des CMS Managed Services musste das VBS auch auf die Unterstützung durch externes Personal für die Projektumsetzung zurückgreifen und schloss dafür bisher insgesamt 21 Dienstleistungs- und 5 Personalverleihverträge mit einer Gesamtvertragssumme von rund 5,9 Millionen Franken ab. Mit Ausnahme von zwei Einladungsverfahren wurden alle Verträge freihändig vergeben. Die Schwellenwerte wurden eingehalten, für die Personalleihe und die Projektunterstützung wurden Ausnahmen geltend gemacht.

Seit Februar 2014 werden die Projektleitung und die Funktion Planung und Controlling durch zwei externe Personen einer Personalverleihfirma wahrgenommen (Auftragsvolumen rund 1,2 Millionen Franken). Weiter wurde die RUAG freihändig für die Projektunterstützung im Rahmen der WTO-Ausschreibung und Realisierung beauftragt (Auftragsvolumen rund 3,2 Millionen Franken). Diese freihändige Vergabe wurde durch den Rechtsdienst armasuisse beurteilt. Beide Beschaffungen wurden durch das VBS als Bedarfsstelle direkt getätigt und nicht über das BBL als zentrale Beschaffungsstelle (eine Delegation liegt nicht vor).

#### Beurteilung

Die Projektleitung führt eine Liste über die im Projekt getätigten Beschaffungen. Die im Wesentlichen freihändig beschafften Dienstleistungen werden laufend gegenüber dem massgeblichen Schwellenwert überprüft.

Die freihändige Vergabe an RUAG, welche erheblich über dem Schwellenwert liegt, wurde mit der Notwendigkeit der Geheimhaltung begründet. Da ursprünglich vorgesehen war, auch das neue CMS bei der FUB zu betreiben, waren entsprechende Sicherheitsvorgaben zu erfüllen, Mit dem Strategiewechsel und der Auslagerung des CMS Managed Services wurden aber die Vorgaben zur Geheimhaltung obsolet. Damit wurden von RUAG nicht mehr die ursprünglich vereinbarten Leistungen der freihändigen Vergabe erbracht, sondern allgemeine Dienstleistungen im Rahmen der Durchführung der Beschaffung.

Die zweite freihändige Beschaffung der Personalleihe, welche ebenfalls über dem Schwellenwert liegt, wurde nicht begründet und ist damit nicht zulässig. Auch wenn die Personalleihe nicht dem BöB untersteht, ist die Leistung nach dem 3. Kapitel VöB im offenen oder selektiven Verfahren auszuschreiben, da der massgebliche Schwellenwert überschritten wird. Die beiden freihändigen Vergaben hätten gemäss Org-VöB durch das BBL als zentrale Beschaffungsstelle durchgeführt und auch publiziert werden müssen.

#### *Empfehlung 11 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, zukünftige IT-Personal- und Dienstleistungsbeschaffungen gemäss Org-VöB über das BBL zu beschaffen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Das GS-VBS übernimmt die Empfehlung der EFK und wird diese insbesondere auch in den kommenden Projektphasen umsetzen.
---



11 Die Test-, Abnahme- und Transformationskonzepte müssen noch finalisiert werden

11.1 Struktur und Design der neuen Webseiten sind definiert

Die Überführung der Webinhalte vom heutigen CMS 2007 ins neue System soll unter Reduktion der Anzahl Webseiten um 50 % erfolgen. Dafür wurden im abgeschlossenen Teilprojekt «Neugestaltung Webauftritte» die inhaltlichen und funktionalen Aspekte der künftigen Websites erarbeitet. Artikelmodelle und Sitemaps legen Struktur und Design fest. Die Inhalte werden im Rahmen einer sog. Transformation teilweise überarbeitet und in das neue System eingepflegt.

11.2 QS-Massnahmen der Transformation sind in Vorbereitung

Es wird zugunsten des Ziels «Reduktion der Anzahl Webseiten» bewusst auf eine eins-zu-eins-Migration verzichtet. Die entsprechenden Konzepte für das generische Transformationsvorgehen werden zur Zeit erarbeitet und sind noch mit den Content Mastern der jeweiligen Organisationen (BASPO, GS-VBS, V, armasuisse, BABS, Swisstopo) zu finalisieren. Zur Qualitätssicherung sind umfangreiche Massnahmen vorgesehen, entsprechende Prüf- und Testpläne sind in Arbeit. Eine Pilottransformation soll sicherstellen, dass die getesteten und abgenommenen Systeme und Funktionen vor der Transformationsdurchführung in der Breite für den regulären Betrieb bereit sind.

Wichtige Voraussetzung für die Inbetriebnahme vor der Transformation der Webinhalte ist ein getestetes und abgenommenes Grundsystem. Ein zentraler Teil dieser Tests betrifft die Sicherheitsaspekte. Eine Schutzbedarfsanalyse wurde nach dem VBS IT-Sicherheitsprozess gemacht und das ISDS-Konzept liegt im Entwurf vor. Es muss zusammen mit der zukünftigen Leistungserbringerin finalisiert werden. Sicherheitsaudits durch das VBS sind vorgesehen, sowohl vor der Produktivsetzung als auch periodisch während der Betriebsphase.

Gemäss Projektunterlagen ist pro Webauftritt mit einer Durchlaufzeit von bis zu 6 Monaten zu rechnen. Einige Transformationen können parallelisiert werden. Es ist noch zu klären welches Transformationsszenario letztendlich gewählt wird. Es stehen drei Einführungsmöglichkeiten zur Auswahl. Bei der parallelen Einführung betreibt die jeweilige OE mehrere Websites und überführt diese gleichzeitig innerhalb eines definierten Zeitfensters, bei der gestaffelten Einführung werden die Websites nacheinander überführt und in einem Big-Bang mehrere Websites gleichzeitig auf einen definierten Zeitpunkt live geschaltet. Für die Transformation der Intranets wird voraussichtlich ein Big-Bang von der Projektleitung vorgegeben, dies mit der Begründung, es sei vorgesehen, die verschiedenen Intranets zu einem einzigen zusammenzuführen und gleichzeitig aufzuschalten.

Lange Zeit waren die Aufwände für die Transformation unbekannt, seit Mai 2014 liegt eine detaillierte Übersicht der Investitionskosten und seit September auch eine vorbildlich geführte Projektkostenrechnung und Finanzplanung vor. Die Gesamtprojektkosten belaufen sich auf 26,5 Millionen Franken, die Hälfte davon ist finanzwirksam und ein Drittel der gesamten Investitionskosten werden für die Transformation nötig sein. Eine periodisch nachgeführte Projektkostenrechnung und Finanzplanung gibt detailliert Auskunft über die Mittelverwendung.

## Beurteilung

Die Transformation der Webinhalte ist das zentrale Teilprojekt und wird auch vom Projekt selber als «kritisches Vorhaben» eingestuft. Entsprechend ist es sorgfältig und realistisch zu planen und mit geeigneten QS Massnahmen abzusichern.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war das Transformationsvorgehen inkl. Test und Abnahme noch nicht fertig konzipiert. Es sind noch Fragen zu klären, wie z. B. der Einsatz eines Transformationstools und das Mass an Unterstützung durch externes Personal.

Die EFK erachtet die Vorgabe der Projektleitung für eine Big-Bang-Einführung der Intranetauftritte als Risikoreich, denn ein solches stellt hohe Ansprüche an die Führung und Koordination, aber auch an die Ressourcenverfügbarkeit. Auf die unterschiedliche Grösse der Organisationen und der zu überführenden Webinhalte wird im Transformationsvorgehen und in den Prozessen nicht speziell Rücksicht genommen. Das führt insbesondere in grossen Organisationseinheiten zu längeren Durchlaufzeiten. Eine sichere Kostenprognose ist heute aufgrund fehlender Erfahrungswerte nicht möglich.

Vor der Einführung sollten das ISDS genehmigt und die Massnahmen auf Umsetzung und Wirkung hin geprüft werden.

### *Empfehlung 12 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, die pendenten Entscheide und Fragen zum Transformationsvorgehen rasch zu klären und so eine verlässliche Basis für eine realistische Transformationsdurchführung zu schaffen. Insbesondere das Big-Bang-Szenario ist dazu sehr genau zu prüfen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Projektleitung hat die erforderlichen Vorbereitungen bereits im letzten Jahr mit der Planung des Transformationsvorgehens unter Einbezug der Verwaltungseinheiten in Gang gesetzt. Im Januar wird zusammen mit der Zuschlagsempfängerin das Vorgehen definitiv geregelt werden.

Das Big-Bang Szenario wird nur für den Intranetauftritt angewendet, die Internetauftritte werden gestaffelt transformiert und produktiv geschaltet.

### *Empfehlung 13 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, das ISDS-Konzept rasch fertigzustellen und zu genehmigen sowie Testkonzepte und -fälle auf Vollständigkeit zu prüfen (insbesondere im Bereich der Sicherheit), ggf. zu ergänzen und die Durchführung vollständiger Tests und Sicherheitsprüfungen vor dem Pilotbetrieb sicherzustellen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Sicherheit hat seit Beginn des Projekts eine sehr hohe Bedeutung, die notwendigen Grundlagen wurden im letzten Jahr erarbeitet. Nach Abschluss der Konzeptphase der Zuschlagsempfängerin wird das ISDS-Konzept fertiggestellt. Die Projektleitung hat seit Beginn der WTO die Zusammenarbeit mit FUB, IOS, EDÖB, ISB und BIT aufgenommen, damit die Sicherheitsvorgaben der Bundesverwaltung mit der Einführung des CMS-Services sichergestellt werden können.



*Empfehlung 14 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, in der Detailplanung und Durchführung der Transformationen die nötigen Durchlaufzeiten der etablierten Betriebsprozesse zu überprüfen und realistisch zu berücksichtigen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Im Rahmen der Detailplanung der Transformation der Webinhalte (TWA) soll die Empfehlung der EFK berücksichtigt werden. Dazu werden die Verwaltungsbereiche in die Planung eingebunden und die Ressourcierung wird gesondert behandelt.

*Empfehlung 15 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, die Masterplanung der Transformationen in angemessener Granularität mit Ausweis des kritischen Pfades und dessen Absicherung durch geeignete Massnahmen vollständig und transparent aufzuzeigen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Die Projektleitung wird die Empfehlung der EFK anhand der heute vorliegenden Planungsunterlagen vornehmen und der Projektauftraggeberin und dem Projektausschuss regelmässig den Fortschritt rapportieren.

*Empfehlung 16 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem GS-VBS, eine verbindliche Planung für das Abschalten des bestehenden CMS 2007-Systems zu erstellen und zu kommunizieren, um die Wichtigkeit und Dringlichkeit der Transformation zu unterstreichen.*

Stellungnahme des GS-VBS: Anhand des Initialprojektvertrags (Grundauftrag) für den Aufbau des CMS-Services und des vorliegenden Masterplans ist der Zeitpunkt für den vollständigen Abschluss des Projekts CMS VBS ersichtlich. Im März 2016 wird die Projektauftraggeberin den SLA für das heutige CMS 2007 bei der Führungsunterstützungsbasis (FUB) kündigen. Der Projektausschuss, in dem die FUB auch vertreten ist, ist bereits im letzten Jahr über dieses Vorgehen informiert worden.

## 12 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 9. Dezember 2014 statt. Teilgenommen haben der Projektleiter Thomas Schärer und vom GS-VBS die Herren Robert Wieser, Peter Minder und Daniel Hagmann.

Die EFK war vertreten durch die Herren Michel Huissoud, Roland Bosshard, Jean-Marc Blanchard, Urs Matti und Alberto Parisi.

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

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung von Januar 2014 vom Bericht Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR172.056.1 )

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB; SR 172.056.15)

Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013

IKT-Strategie des Bundes 2012-2015 vom 9. Dezember 2011

## Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

### Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GS-VBS	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
ICB-Projekt	Informatikcontrollingbeauftragter Projekt
IPMA	International Project Management Association
IRB	Informatikrat des Bundes
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ITIL	Die Information Technology Infrastructure Library ist eine Sammlung von Best Practices zur Umsetzung eines IT-Service-Managements
PAS	Projektausschuss
PCOE	Erweitertes Projektcontrolling
PM V	Projektmanagement Verteidigung
QS	Qualitätssicherung
RUAG	Die RUAG ist strategische Technologiepartnerin einer Vielzahl von Originalherstellern, Sicherheitsorganisationen und Landstreitkräften.
TUNE	Die Zusammenarbeit von armasuisse mit den andern Partnern im VBS ist in der Vereinbarung TUNE geregelt, welche seit 2003 in Kraft ist.
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organization

### Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).