



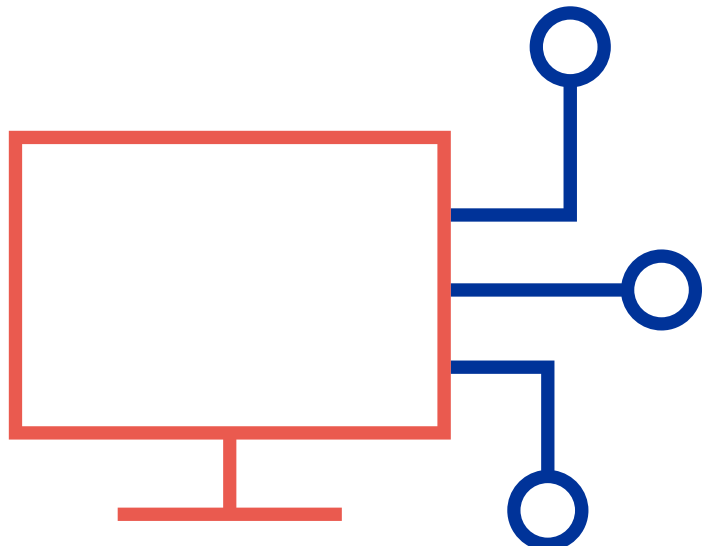
Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Sicheres Datenverbundnetz plus (SDVN+)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

24140

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

12.09.2024



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Berne
Suisse

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

506.24140

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.

Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

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	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Konzeption und aktueller Stand des Projektes	15
3 Projektplanung, Führung und Steuerung	16
3.1 Komplexe Strukturen beeinflussen die Planung negativ.....	16
3.2 Das Projekt kommt trotz Phasenabschluss nur schleppend voran	18
3.3 Die Betriebskosten übersteigen den Rahmen der Botschaft.....	19
3.4 Das BABS kann den Fortschritt nicht ausreichend messen	20
3.5 Die Projektentscheide nachzuvollziehen ist aufwändig	20
3.6 Ein alle Stakeholder umfassender Kommunikationsplan fehlt	21
3.7 Das Risikomanagement besteht, liefert aber wesentliche Beiträge nicht	22
4 Steuerung von Abhängigkeiten mit Projekten im Umfeld.....	25
5 Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament	27
5.1 Der Umsetzungsstand und die Meilensteine werden nicht vollumfänglich berichtet	27
5.2 Die Einschätzungen der Risiken zur Ressourcierung sind zu tief ausgewiesen	28
6 Prüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen.....	29
6.1 Der Stand des Vorhabens SDVS wird nicht berichtet.....	29
6.2 Eine Übung für FEV wurde durchgeführt, jedoch nicht übergreifend für SDVS	29
6.3 Die Einbindung des SDVS in die Netzwerkstrategie Bund ist geklärt	30
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstöße	31
Anhang 2 – Abkürzungen	32
Anhang 3 – Glossar	33

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes Sicheres Datenverbundnetz plus (SDVN+)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Projekt Sicheres Datenverbundnetz plus (SDVN+) hat zum Ziel, bis Ende 2027 die Grundlage für die breitbandige Datenkommunikation der im Bevölkerungsschutz eingesetzten IKT-Systeme zu schaffen. Es ist Teil des Gesamtvorhabens «Sicheres Datenverbundsystem» (SDVS), welches drei weitere Projekte umfasst¹ und vom Bundesrat mit der Botschaft zum Verpflichtungskredit vom 21. November 2018 vorgeschlagen wurde.

Bundesstellen, Kantone und Betreiberinnen Kritischer Infrastrukturen sollen als Teilnehmende vernetzt werden. Das Netz soll in der Lage sein, auch im Falle einer länger andauernden Krisensituation bis zu zwei Wochen lang autark zu funktionieren. Die Realisierung soll soweit möglich auf Basis bestehender Leitungen, insbesondere des Führungsnetzes Schweiz, erfolgen. Das Projekt plant derzeit mit Kosten von 133,9 Millionen Franken. Es ist sowohl als Schlüsselprojekt des Bundes wie auch als Topprojekt VBS klassiert.

Ziel der Prüfung ist, das Projekt und die Projektrisiken bei der Zielerreichung zu beurteilen, insbesondere in Bezug auf das Projektmanagement. Die Prüfung zeigt, dass es dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) seit 2021 gelungen ist, dieses wichtige Dossier voranzutreiben. Dies war möglich, da das BABS SDVN+ priorisiert hat. Es gilt nun, die Fäden im Komplex SDVS zusammenzuhalten, um die mit der Botschaft gesamthaft anvisierten Ziele zu erreichen: Sowohl beim BABS als auch beim Kommando Cyber sind hierfür weitere Anstrengungen notwendig. Fraglich sind insbesondere die Einhaltung des Meilensteins zur Realisierung aller Kantonsanschlüsse auf Ende 2024 und die Vollständigkeit der Kostenschätzung.

Inhalte, Termine und Kosten: Eine Neuplanung ist notwendig

Der Aufbau des Netzes erfolgt in mehreren Etappen. In der ersten Etappe sollen bis zum 31. Dezember 2024 alle Kantonsstandorte erschlossen werden. Anschliessend folgen die Bundesämter bis 1. Juli 2026, danach bis 31. Dezember 2027 die Anschlüsse der Betreiberinnen Kritischer Infrastrukturen. Einzelne Dokumente sind im Projekt noch nicht finalisiert oder konsequent gemäss den Entscheiden nachgeführt. Die vollständige Ressourcierung ist auf Seiten Kommando Cyber bisher nicht gelungen.

Zum Prüfungszeitpunkt war die Anbindung der Kantone in der Umsetzung befindlich. Diese umfasst nicht alle Kantone und bindet die Standorte teilweise ohne die geforderte Redundanz an. Eine Trennung des Netzes bis zu den Endgeräten ist nicht mehr vorgesehen. Damit erreicht das Projekt die inhaltlichen Vorgaben der bundesrätlichen Botschaft nicht vollständig. Auf das terminliche Ziel, bis Ende 2024 alle kantonalen Anschlüsse inkl. IKT-Ausbau zu realisieren, zeichnet sich eine Verzögerung von rund sieben Monaten ab.

Bei den Kosten bestehen verschiedene Unsicherheiten. So sind zum Beispiel die Kosten für die fehlenden redundanten Anschlüsse sowie die Anbindung der restlichen Kantonsstandorte noch unklar.

Die EFK empfiehlt dem BABS, eine realistische Neuplanung von Terminen und allfälligen Kosten vorzunehmen. Das BABS soll ebenfalls kommunizieren, auf wann hin die Kantonsanschlüsse umgesetzt sein werden.

Verbesserungen an den Führungs- und Steuerungsinstrumenten sind notwendig

Die zentralen Führungs- und Steuerungsinstrumente sind vorhanden und etabliert. Es bedarf aber gezielter Verbesserungen.

¹ Datenzugangssystem (DZS), Lageverbundsystem (LVS) und der funktionelle Ersatz des Meldevermittlungssystems VULPUS (FEV)

Beispielsweise sind die Prozesse zum operativen Risikomanagement zwar definiert und werden gelebt. Sie tragen jedoch nicht wesentlich zur Verbesserung des Projektvorgehens bei. Auch ist die Rolle des externen Qualitäts- und Risikomanagers besetzt. Allerdings ist dieser nicht ausreichend unabhängig und Vorgaben des Departements werden nicht eingehalten.

Der Umgang mit Änderungen – beispielsweise am Projektumfang, an der Qualität des entstehenden Netzes oder an den Umsetzungsterminen – ist zwar definiert. In der Konzeptphase wurden jedoch bereits verschiedene Änderungen beschlossen, die diesen Prozess nicht durchliefen. Dies hat zur Folge, dass diese Änderungen nur anhand von Protokollen oder weiterer Dokumente nachvollzogen werden können. Sie sind nicht für alle Beteiligten transparent an zentraler Stelle auffindbar.

Nicht zuletzt sind die Stakeholder des Vorhabens identifiziert und ihr Einfluss auf das Projekt ist verstanden. Insbesondere externe Stakeholder der kantonalen Verwaltung sind zentral für den Erfolg des Projektes. Das BABS sollte planen, wie insbesondere an die Projektbeteiligten ausserhalb der Bundesverwaltung zielgerichtet kommuniziert werden kann.

Abhängigkeiten müssen aktiv bearbeitet, Verzögerungen und Kostenüberschreitungen transparent kommuniziert werden

2021 hat die Direktion des BABS entschieden, SDVN+ aus dem Gesamtvorhaben SDVS herauszulösen und prioritär voranzutreiben. Die weiteren Bestandteile von SDVS sollten derweil noch vertieft abgeklärt werden. Dieses fokussierte und gestaffelte Vorgehen ist nachvollziehbar. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass die inhaltliche und finanzielle Gesamtsicht auf SDVS weiterhin sichtbar ist.

Im Moment stellt einzig die Linienorganisation des BABS sicher, dass die inhaltlichen Abhängigkeiten im Gesamtvorhaben SDVS erkannt und bearbeitet werden. Auf Stufe Departement fehlt ein übergreifendes Abhängigkeitsmanagement, obwohl für SDVN+ gemäss Controlling-Bericht VBS mehrere aktive Abhängigkeiten auf Stufe Topprojekte VBS bestehen.

Auf Stufe Oberaufsicht berichtet das BABS an den Bundesrat und das Parlament über das durch die Bundeskanzlei festgelegte Schlüsselprojekt SDVN+. Dies bedeutet, dass hier keine vollständige Sicht auf den Stand des Vorhabens SDVS, insbesondere auf den Verpflichtungskredit in der Höhe von 150 Millionen Franken, gegeben ist. Dies ist mit Blick auf das Gesamtsystem unbefriedigend.

Die Empfehlung der EFK an das BABS aus dem Prüfauftrag 18531, zukünftig in der Berichterstattung an Bundesrat und Parlament vollständig über den Stand des Vorhabens SDVS zu berichten, verbleibt daher offen.²

² Der Prüfbericht (PA 18531) ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

AUDIT

Audit du projet TNI clé Réseau national d'échange de données sécurisé (SDVN+)

Office fédéral de la protection de la population

L'ESSENTIEL EN BREF

Le projet de réseau de données sécurisé plus (RDS+) a pour objectif de créer, d'ici fin 2027, une base qui permettra l'échange de données à large bande au moyen des systèmes informatiques utilisés dans le cadre de la protection de la population. Il fait partie du projet « Système national d'échange de données sécurisé » (SEDS), qui comprend trois autres projets³ et a été proposé par le Conseil fédéral dans son message du 21 novembre 2018 concernant le crédit d'engagement.

Les services fédéraux, les cantons et les exploitants d'infrastructures critiques seront connectés par un réseau qui sera en mesure de fonctionner de manière autonome, même en situation de crise, durant au moins deux semaines. Il est prévu d'utiliser, dans la mesure du possible, les lignes existantes, notamment celles du Réseau de conduite suisse. Le projet table actuellement sur un coût de 133,9 millions de francs et est classé à la fois comme un projet-clé de la Confédération et comme un projet principal du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

L'audit vise à évaluer le projet et les risques concernant la réalisation des objectifs, notamment liés à la gestion du projet. Il montre que l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a réussi à faire avancer cet important dossier depuis 2021, en accordant la priorité au RDS+. Il s'agit maintenant de maintenir la cohésion de la structure SEDS afin d'atteindre les objectifs globaux visés par le message : des efforts supplémentaires sont nécessaires à cet effet, du côté tant de l'OFPP que du commandement Cyber. On peut notamment se demander si le délai à fin 2024 pour le raccordement de tous les cantons est réaliste et s'interroger sur l'exhaustivité de l'estimation des coûts.

Contenus, délais et coûts : la planification doit être revue

Le développement du réseau a lieu en plusieurs étapes. La première consiste à raccorder l'ensemble des sites cantonaux d'ici au 31 décembre 2024. Suivront ensuite les offices fédéraux d'ici au 1^{er} juillet 2026, puis les exploitants d'infrastructures critiques d'ici au 31 décembre 2027. Certains documents relatifs au projet ne sont pas encore finalisés ou pas systématiquement mis à jour conformément aux décisions prises. Le commandement Cyber n'a pas encore obtenu la totalité des ressources.

Au moment de l'audit, le raccordement des cantons était en cours, mais seulement pour certains d'entre eux. De plus, les sites ont parfois été reliés sans la redondance requise. Il n'est par ailleurs plus prévu de garantir la séparation des réseaux jusqu'au niveau des terminaux. Le projet ne satisfait donc pas entièrement les directives formulées dans le message du Conseil fédéral. Un retard d'environ sept mois se profile quant au raccordement de l'ensemble des cantons d'ici fin 2024, extension informatique comprise.

S'agissant des coûts, diverses incertitudes subsistent, par exemple, en ce qui concerne les connexions redondantes manquantes et le raccordement des sites cantonaux restants.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande à l'OFPP de procéder à une nouvelle planification réaliste des délais et des éventuels coûts. L'OFPP doit également indiquer quand les raccordements des cantons seront réalisés.

³ Système d'accès aux données, système de suivi de la situation et remplacement fonctionnel du système d'annonces VULPUS

Les instruments de conduite et de pilotage doivent être améliorés

Les principaux instruments de conduite et de pilotage sont en place et bien établis, mais des améliorations ciblées sont nécessaires. Par exemple, si les processus de gestion des risques opérationnels sont définis et appliqués, ils ne contribuent pas de manière significative à l'amélioration de la démarche du projet. Par ailleurs, un gestionnaire externe de la qualité et des risques a été désigné. Toutefois, il n'est pas suffisamment indépendant et les directives du département ne sont pas respectées.

Une procédure de gestion des changements, apportés par exemple à l'étendue du projet, à la qualité du réseau mis en place ou aux délais de mise en œuvre, a été définie. Cependant, lors de la phase de conception, plusieurs modifications ont déjà été décidées sans que l'on passe par cette procédure. Cela signifie qu'elles ne peuvent être retracées qu'à l'aide de procès-verbaux ou d'autres documents. Elles ne sont pas répertoriées de manière transparente, à un endroit centralisé accessible à l'ensemble des parties prenantes.

Enfin, les parties prenantes du projet sont identifiées et on comprend l'influence qu'elles exercent sur celui-ci. Les parties prenantes externes de l'administration cantonale, en particulier, sont essentielles à la réussite du projet. L'OFPP devrait notamment prévoir une communication ciblée avec les entités externes à l'administration fédérale qui participent au projet.

Les interdépendances doivent être traitées activement tandis que les retards et les dépassements de coûts doivent être communiqués de manière transparente

En 2021, la direction de l'OFPP a décidé de faire avancer le RDS+ en priorité et de le dissocier du projet SEDS. Quant aux autres éléments du SEDS, ils devaient encore faire l'objet d'un examen approfondi. Le choix de cette procédure ciblée et échelonnée est compréhensible. Il faut cependant s'assurer de conserver la vue d'ensemble du contenu et des finances du SEDS.

Actuellement, seule la structure hiérarchique de l'OFPP garantit que les interdépendances au niveau du contenu sont identifiées et traitées dans le cadre du projet SEDS. À l'échelon du département, il n'y a pas de gestion globale des interdépendances, bien que, selon le rapport de controlling du DDPS, il existe plusieurs interdépendances entre des projets principaux du DDPS et le RDS+.

Pour ce qui est de la haute surveillance, l'OFPP rend compte au Conseil fédéral et au Parlement du projet-clé RDS+ défini par la Chancellerie fédérale. Cela signifie qu'on ne dispose pas d'une vue complète sur l'état d'avancement du projet SEDS, ni notamment sur le crédit d'engagement de 150 millions de francs. Cette situation est insatisfaisante au regard de l'ensemble du système.

La recommandation du CDF à l'OFPP, formulée dans le mandat d'audit 18531, de rendre compte à l'avenir de manière complète de l'état d'avancement du projet SEDS dans les rapports destinés au Conseil fédéral et au Parlement, reste donc ouverte.⁴

⁴ Le rapport d'audit (PA 18531) est disponible sur le site Internet du CDF (www.efk.admin.ch).

VERIFICA

Verifica del progetto chiave TIC Rete di dati sicura plus (RDS+)

Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP)

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il progetto Rete di dati sicura plus (RDS+) ha lo scopo di creare entro il 2027 la base per il trasporto di dati su banda larga per i sistemi TIC impiegati nel campo della protezione della popolazione. La RDS+ è parte integrante del progetto globale Sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro (SSDS), che comprende altri tre progetti⁵ ed è stato proposto dal Consiglio federale con il messaggio del 21 novembre 2018 concernente il credito d'impegno per il sistema nazionale per lo scambio di dati sicuro.

Enti federali, Cantoni, gestori di infrastrutture critiche saranno collegati alla rete in qualità di partecipanti. La rete deve essere in grado di garantire per almeno due settimane una connessione autonoma anche in caso di situazioni di crisi prolungate. Per quanto possibile, la realizzazione si deve basare sulle linee già esistenti, in particolare su quelle della rete di condotta Svizzera. Attualmente i costi del progetto sono stimati a 133,9 milioni di franchi. Il progetto è classificato sia come progetto chiave della Confederazione sia come progetto principale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

Lo scopo della verifica è valutare il progetto e i rischi che potrebbero ostacolare il raggiungimento degli obiettivi, in particolare per quanto concerne la gestione del progetto. Dalla verifica emerge che dal 2021 l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) è riuscito a far avanzare questo importante progetto. Ciò è stato possibile perché l'UFPP ha deciso di attribuire la priorità al progetto parziale RDS+. Ora è importante mantenere una visione d'insieme del progetto SSDS nella sua globalità affinché possano essere raggiunti gli obiettivi generali stabiliti nel messaggio. A tal fine sono necessari ulteriori sforzi sia da parte dell'UFPP sia del Comando Ciber. In particolare non è chiaro se sarà possibile rispettare il termine per la realizzazione di tutti gli allacciamenti delle ubicazioni dei Cantoni entro la fine del 2024 e se la stima dei costi è completa.

Necessaria una nuova pianificazione dei contenuti, dei termini e dei costi

La realizzazione della rete è suddivisa in diverse tappe. La prima fase prevede l'allacciamento di tutte le ubicazioni dei Cantoni entro il 31 dicembre 2024. Seguono gli uffici federali entro il 1° luglio 2026 e, successivamente, gli allacciamenti dei gestori di infrastrutture critiche entro il 31 dicembre 2027. Singoli documenti nell'ambito del progetto non sono ancora stati finalizzati o aggiornati in base alle decisioni prese. Il Comando Ciber non è ancora stato in grado di elaborare un piano per l'impiego delle risorse.

Al momento della verifica, l'allacciamento dei Cantoni era ancora in fase di attuazione. L'allacciamento non interessa tutti i Cantoni e in parte collega le ubicazioni senza la necessaria ridondanza di rete. Non è più prevista una separazione fisica della rete fino ai terminali. Pertanto il progetto non soddisfa pienamente le direttive contenutistiche indicate nel messaggio del Consiglio federale. Si prevede inoltre un ritardo di circa sette mesi, per quanto concerne l'obiettivo temporale degli allacciamenti cantonali, incluso lo sviluppo TIC, entro la fine del 2024.

Sul fronte dei costi sussistono invece varie incertezze. Infatti, sono ad esempio poco chiari i costi per gli allacciamenti ridondanti mancanti nonché per l'allacciamento delle rimanenti ubicazioni dei Cantoni.

⁵ Sistema di accesso ai dati (SAD), sistema di analisi integrata della situazione (SAIS) e sostituzione funzionale del sistema di messaggistica VULPUS (SFV)

Il CDF raccomanda all'UFPP di provvedere a una nuova pianificazione realistica dei termini e degli eventuali costi. Inoltre, l'UFPP deve comunicare quando saranno attuati tutti gli allacciamenti cantonali.

Occorre migliorare gli strumenti di direzione e di gestione

Benché gli strumenti centrali di direzione e di gestione siano disponibili e consolidati, occorre apportare miglioramenti mirati. I processi relativi alla gestione operativa dei rischi sono definiti e applicati, ma non contribuiscono in maniera fondamentale a migliorare l'esecuzione del progetto. Il progetto prevede anche il ruolo di gestore della qualità e dei rischi, tuttavia non gode di sufficiente indipendenza e l'impostazione della funzione stessa non rispetta le direttive dipartimentali.

La gestione delle modifiche, ad esempio concernenti l'entità del progetto, la qualità della rete da realizzare o i termini di attuazione, è definita. Nella fase di progettazione sono però già state decise diverse modifiche che non hanno rispettato i passaggi predefiniti di tale processo. Ne consegue che tali modifiche sono tracciabili solo sulla base di verbali o altri documenti e non sono accessibili in modo trasparente e centralizzato a tutte le parti coinvolte.

Infine, le parti interessate dal progetto e l'influenza che hanno su di esso sono ben delineate. In particolare gli attori esterni delle amministrazioni cantonali ricoprono un ruolo centrale per il successo del progetto. L'UFPP dovrebbe pianificare una comunicazione mirata, in particolare nei confronti dei partecipanti del progetto esterni all'Amministrazione federale.

Occorre elaborare le interdipendenze e comunicare in modo trasparente i ritardi e il superamento dei costi

Nel 2021 la direzione dell'UFPP ha deciso di estrapolare la RSD+ dal progetto globale SSDS e di attribuire la priorità al suo avanzamento. Nel frattempo, avrebbe chiarito in maniera approfondita le altre parti essenziali del SSDS. Questo approccio mirato e graduale è comprensibile. Bisogna tuttavia garantire la visione d'insieme dei contenuti e degli aspetti finanziari del SSDS.

Attualmente solo i superiori gerarchici assicurano che le interdipendenze contenutistiche nell'ambito del progetto SSDS siano identificate ed elaborate. A livello dipartimentale manca una gestione generale delle interdipendenze, nonostante secondo il rapporto di controlling del DDPS esistano per il SSDS diverse interdipendenze nell'ambito dei progetti principali DDPS.

In merito all'alta vigilanza, va osservato che l'UFPP è tenuto a informare il Consiglio federale e il Parlamento sull'avanzamento del progetto chiave RSD+, stabilito dalla Cancelleria federale. Ciò significa però che non esiste una visione d'insieme completa sullo stato del progetto SSDS e, in particolare, sul credito d'impegno di 150 milioni di franchi. Considerando il sistema nella sua globalità, questa situazione non è soddisfacente.

La raccomandazione formulata dal CDF nel mandato di verifica 18531, secondo cui in futuro l'UFPP nel suo rapporto al Consiglio federale e al Parlamento deve informare in maniera esaustiva in merito allo stato del progetto SSDS, rimane quindi ancora valida.⁶

⁶ Il rapporto di verifica PA 18531 è disponibile sul sito Internet del CDF (www.efk.admin.ch).

AUDIT

Audit of the DTI key project Secure Data Network Plus (SDN+)

Federal Office for Civil Protection

KEY FACTS

The Secure Data Network Plus (SDN+) project aims to create the basis for broadband data communication between ICT systems used in civil protection by the end of 2027. It is part of the national "Secure Data Network System" (NSDS) project, which includes three other projects⁷ and was proposed by the Federal Council in its dispatch on the guarantee credit of 21 November 2018.

Federal units, cantons and critical infrastructure operators are to be networked as users. The network should be able to function autonomously for up to two weeks, even in the event of a prolonged crisis situation. Implementation should be based as far as possible on existing infrastructure, in particular the Swiss management network. At present, the project has budgeted costs totalling CHF 133.9 million. It is categorised as both a key project for the Confederation and a top project for the DDPS.

The aim of the audit was to assess the project and the project risks in achieving the objectives, particularly in relation to project management. The audit showed that the Federal Office for Civil Protection (FOCP) has been successful in moving this important dossier forward since 2021. This was possible because the FOCP prioritised SDN+. The task now is to bring together the various strands of the NSDS complex in order to achieve the overall objectives set out in the dispatch: further effort is required in this regard from both the FOCP and Cyber Command. In particular, it is questionable whether the milestone of connecting all cantons by the end of 2024 will be met and whether the cost estimate is comprehensive.

Content, deadlines and costs: new planning is needed

The network is being developed in several stages. In the first stage, all cantonal locations are to be connected by 31 December 2024. The federal offices will then follow by 1 July 2026, and the critical infrastructure operators by 31 December 2027. Some project documents have not yet been finalised or systematically updated in line with the decisions. The Cyber Command has not yet been able to fully resource the project.

At the time of the audit, the cantons were in the process of being connected but this does not include all cantons and connects some locations without the required redundancy. A separation of the network up to the end devices is no longer planned. The project therefore does not fully meet the substantive requirements of the Federal Council's dispatch. There is a risk of a delay of around seven months in meeting the end-2024 deadline for connecting all cantonal sites and installing the ICT infrastructure.

Various uncertainties exist with regard to the costs. For example, the costs for the redundant connections that are not yet in place and for connecting the remaining cantonal sites are still unclear.

The SFAO recommends that the FOCP carry out a realistic revision of the deadlines and any costs. The FOCP should also communicate when the cantons will be connected.

Management and control instruments need improving

The central management and control instruments are in place and established. However, targeted improvements are required. For example, the processes for operational risk management have been defined and are being implemented.

⁷Data access system, Situation network system, Functional replacement of the VULPUS reporting system

However, they do not make a significant contribution to improving the project approach. The role of the external quality and risk manager has also been filled but this person is not sufficiently independent and the department's requirements are not being met.

The process for dealing with changes – for example, to the project scope, to the quality of the network being built or to the implementation deadlines – is defined. However, various changes were already decided upon in the concept phase that did not undergo this process. As a result, these changes can only be retraced using minutes or other documents. They are not centrally stored in a transparent manner for all parties involved.

Last but not least, the project stakeholders have been identified and their influence on the project is understood. In particular, external stakeholders of the cantonal administrations are central to the success of the project. The FOCP should plan how to communicate in a targeted manner with those involved in the project who are outside the Federal Administration.

Dependencies must be actively managed, and delays and cost overruns must be communicated transparently

In 2021, the FOCP management decided to separate SDN+ from the overall NSDS project and to push it forward as a priority. Meanwhile, the other elements of NSDS are to be clarified in more detail. This focused and phased approach is understandable. However, it must be ensured that the content and financial overview of NSDS remains visible.

At the moment, only the FOCP's line organisation ensures that the content-related dependencies in the overall NSDS project are identified and processed. At the departmental level, there is no overarching dependency management, although according to the controlling report, several active dependencies exist at the top DDPS project level.

At the supervisory level, the FOCP reports to the Federal Council and Parliament on the SDN+ key project defined by the Federal Chancellery. This means that there is no complete view of the status of the NSDS project at this level, in particular with regard to the guarantee credit of CHF 150 million. This is unsatisfactory in terms of the overall system.

As a result, the SFAO's recommendation to the FOCP, from audit mandate 18531, to report fully on the status of the NSDS project in future in its reporting to the Federal Council and Parliament remains open.⁸

⁸ The audit report for mandate 18531 is available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch)



GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) anerkennt, dass es im Zusammenhang mit dem DTI-Schlüsselprojekt Sicheres Datenverbundnetz plus (SDVN+) noch Optimierungsbedarf gibt. Viele der von der EFK gemachten Feststellungen spiegeln auch die Feststellungen der Internen Revision des VBS wider und entsprechende Massnahmen wurden bereits angegangen. Die vorhandenen Mängel beruhen vor allem auf der Tatsache, dass eine sehr hohe Priorität der Initialisierung und dem Start der Realisierung von SDVN+ als technische Grundlage für das gesamte Vorhaben SDVS beigemessen wurde, aber die organisatorischen Rahmenbedingungen noch während den laufenden Arbeiten erst geschaffen werden mussten. Es ist für das Gesamtvorhaben SDVS zentral, dass die Bauarbeiten, die viel Zeit beanspruchen, möglichst rasch erfolgen können. Gleichzeitig mussten aber im BABS erst die für eine professionelle Führung des gesamten Vorhaben SDVS benötigten Strukturen und Prozesse aufgebaut werden. Und auch seitens Generalunternehmer, ist der Einfluss der laufenden Transformation von der Führungsunterstützungsbasis zum Kommando Cyber auf das Projekt nicht zu unterschätzen.

Das BABS wird demnach nicht nur die Empfehlungen umsetzen, sondern sich auch an den weiteren Ausführungen dieses Prüfberichtes orientieren, um zu überprüfen, dass die Strukturen und Prozesse auch tatsächlich alle Voraussetzungen für die Führung von technologischen Grossvorhaben erfüllen.



GENERELLE STELLUNGNAHME DES KOMMANDO CYBER

Wir danken der EFK für die fundierte Prüfung des Projekts SDVN+. Aufgrund des weiteren Voranschreitens des Projektes erlauben wir uns einige Anmerkungen und Ergänzungen aus Sicht des Kommando Cyber zu den Inhalten und Empfehlungen im Bericht.

Das Kommando Cyber hat bereits im Sommer 2023 proaktiv die Projektverantwortung von der Führungsunterstützungsbasis übernommen. Seither wird dem Projekt SDVN+ eine hohe Aufmerksamkeit und Priorität beigemessen. Bis zum heutigen Zeitpunkt konnten sämtliche personelle Ressourcen der Projektorganisation im Kommando Cyber besetzt werden.

Im Bericht wird erwähnt, dass die Arbeiten im Zusammenhang mit der Finanzierung und Umsetzung des Betriebs beim BABS und Kdo Cy in Arbeit sind. Das Kommando Cyber ist aktuell daran, im Rahmen der ordentlichen Prozesse die Ressourcen für den Betrieb entlang der Realisierungsschritte von SDVN+ aufzubauen.

Seitens Kommando Cyber halten wir fest, dass die rund sechs Monate verspätete Freigabe des Bauprojekts mit sämtlichen Baupflichtenheften im April 2024 auch Auswirkungen auf den Zeitplan des Rollouts der Anschlüsse hat. Aus diesem Grund stellen für das Kommando Cyber die terminlichen Vorgaben aus dem Bauprojekt den kritischen Pfad zur Realisierung der Kantonsstandorte dar. Die benötigten Hardwarekomponenten wurden seitens Kdo Cy frühzeitig beim Lieferanten reserviert, um allfällige Verzögerungen zu vermeiden. Ein Anteil der IKT-Komponenten ist beim Kdo Cy bereits an Lager. Die Bestellung des Rests ist zum aktuellen Zeitpunkt ausgelöst. Der Lieferant hat die Lieferung per Anfang November 2024 bestätigt.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Mit dem Sicheren Datenverbundsystem (SDVS) wird ein krisensicheres Kommunikationssystem für Bund, Kantone und Betreiberinnen Kritischer Infrastrukturen geschaffen. Insbesondere im Falle einer Katastrophe oder Notlage soll es den Datenaustausch, aber auch die Lagedarstellung zwischen den Partnern im Bevölkerungsschutz sicherstellen. Für das als Programm konzipierte SDVS wurde ein Verpflichtungskredit über insgesamt 150 Mio. Franken bewilligt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat Aspekte des Vorhabens SDVS erstmals in 2018 und ein weiteres Mal in 2021 geprüft⁹. SDVS besteht aus vier Projekten:

- Sicheres Datenverbundnetz (SDVN)
- Datenzugangssystem (DZS)
- Funktioneller Ersatz Vulpus (FEV)
- Lageverbundsystem (LVS)

Die Direktion des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) hat in 2021 entschieden, von der vorgegebenen Programmstruktur abzuweichen. Das Vorhaben SDVN sowie Teile des Vorhabens DZS sollten in Form des neuen Projektes SDVN+ prioritär vorangetrieben werden. SDVN+ realisiert das technische Fundament für die anderen Projekte, ein breitbandiges Transportnetz für grosse Datenmengen. Die weiteren Bestandteile von SDVS würden noch vertieft abgeklärt. Den Auftrag zur Umsetzung des Projektes SDVN+ hat die Direktorin BABS im Dezember 2022 erteilt.

An das sichere Datenverbundnetz sollen die betreffenden Einsatzorganisationen wie die Einsatzzentralen der Kantonspolizeien, die kantonalen Führungsstäbe sowie Betreiberinnen Kritischer Infrastrukturen angeschlossen werden. Das Projekt wird vom BABS geführt. Es läuft seit 2021 und plant bis zu seinem Abschluss 2028 mit einem Gesamtvolumen von derzeit 133,9 Mio. Franken.

SDVN+ wird als Schlüsselprojekt des Bundes in der halbjährlichen Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament rapportiert und ist vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) als Topprojekt klassiert. Die EFK prüft das Vorhaben SDVN+ zum ersten Mal.

Exkurs: Erhebliche Mängel bei SDVS

Die Interne Revision des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (IR VBS) hat in 2023/24 das Programm SDVS geprüft und am 3. Juni ihre Ergebnisse publiziert¹⁰. Sie hat erhebliche Mängel festgestellt. Das Vorhaben befindet sich nach drei Jahren noch in einem sehr frühen Status, die Gesamtsituation zur finanziellen Steuerung und zur Führung seien unbefriedigend. Es fehle insbesondere an einer gesamtheitlichen Finanzberichterstattung und die Teilprojekte seien nicht aufeinander abgestimmt. Die rechtzeitige Erschliessung der Kantone durch das Notfallnetz sei gefährdet. Ob die Realisierung der weiteren Teilvorhaben plangemäss erfolgen kann, konnte die IR VBS zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abschätzen.

Mit dem Übergang der Rolle des Leistungserbringers für SDVN+ von der Führungsunterstützungsbasis an das Kommando Cyber per 1. Juli 2023 erkannte die IR VBS zwar eine verstärkte Zusammenarbeit auf allen Ebenen im Projekt, die Personalsituation war jedoch nach wie vor als kritisch eingestuft worden. Inwieweit die bewilligten 30 Vollzeitstellen beim BABS und bei der Gruppe Verteidigung zum Zeitpunkt der Prüfung der IR VBS aufgebaut waren, konnte die IR VBS zum Prüfungszeitpunkt nicht abschliessend einschätzen. Die in der Botschaft prognostizierten Betriebskosten von 15 Millionen Franken pro Jahr sind aus heutiger Sicht zu tief angesetzt, die jährliche Unterdeckung beträgt ab 2028 rund 12 Millionen Franken.

⁹ Der Prüfbericht (PA 21539) ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

¹⁰ Der Prüfbericht «Sicheres Datenverbundsystem (SDVS)» ist auf der Website der IR VBS verfügbar (www.vbs.admin.ch/de/interne-revision).

In ihrem Bericht sprach die IR VBS dem BABS sechs Empfehlungen aus. Die EFK erwartet, dass das BABS diese Empfehlungen wie angekündigt fristgerecht und vollständig umsetzt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war eine Beurteilung des Projektes SDVN+ und der Projektrisiken hinsichtlich der Zielerreichung. Die folgenden Fragen werden beantwortet:

- Läuft das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
- Bestehen angemessene Führungs- und Steuerungsinstrumente, inkl. ein Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Ist die Abstimmung mit den Projekten im Umfeld sichergestellt?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?

Im Rahmen dieser Prüfung erhob die EFK auch den Stand der Umsetzung dreier Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen. Aus dem Prüfauftrag 18531 resultieren vier Empfehlungen, wovon zwei an das BABS adressiert und im Rahmen dieser Prüfung nachgeprüft wurden. Ferner resultieren aus dem Prüfauftrag 21539 sechs Empfehlungen, von denen eine SDVS betrifft und welche im Rahmen dieser Prüfung nachgeprüft wurde.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Scheid (Revisionsleiter) und Michelle Desmond vom 15. April bis 22. Mai 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Geprüften umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. Juli 2024 statt. Teilgenommen haben von Seiten BABS die Direktorin, der Chef Geschäftsbereich Programmmanagement sowie der Chef Fachbereich Datennetze; von Seiten Kommando Cyber der Chef Kommando Cyber, die Business Ownerin Doktrin II, der Chef EIL sowie der Projektleiter SDVN+; von Seiten des GS-VBS der Chef Projects und Portfoliomanagement. Von Seiten der EFK haben der Mandatsleiter, der Fachbereichsleiter, der Revisionsleiter sowie ein Teammitglied teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 KONZEPTION UND AKTUELLER STAND DES PROJEKTES

Gemäss der 2018 vorgelegten Botschaft verfolgt der Bundesrat das Ziel, 120 Nutzerstandorte kantonaler Blaulicht- und Sicherheitsorganisationen, Bundesämtern mit Fokus Bevölkerungsschutz sowie Betreiberinnen Kritischer Infrastrukturen breitbandig hochverfügbar und ausfallsicher miteinander zu verbinden. Für die Kantone sind laut Botschaft 36 Standorte vorgesehen.

Dem Projekt werden konkrete Lösungswege vorgegeben. Die Botschaft sieht eine redundante Anbindung der Standorte an das Führungsnetz Schweiz vor, darüber hinaus wurde explizit die Führungsunterstützungsbasis der Armee, seit dem 1. Januar 2024 das Kommando Cyber, als Partner festgelegt. Das Kommando Cyber übernimmt in seiner Rolle als Betreiber und Eigner des Führungsnetzes für das Projekt SDVN+ die Rolle der Generalunternehmung (GU) für die technische Umsetzung. Dies beinhaltet die Abstimmung der involvierten Organisationen und kommerziellen Drittpartner, welche an der Realisierung und im Betrieb beteiligt sind. Ausgenommen ist jedoch die Finanzierung resp. die Steuerung der Finanzmittel, welche in den Händen des BABS liegt.

Die Konzeption sieht vor, dass das Netz als zivile Anwendung vorrangig auf den physischen Leitungen des Führungsnetzes Schweiz sowie bei Bedarf weiteren bestehenden behördlichen Glasfasernetzen aufgebaut werden soll. Die Nutzerstandorte sind hierbei gemäss Botschaft redundant an je zwei getrennte Netzknoten anzubinden. Damit das Netz nicht nur hochverfügbar, sondern auch zum breitbandigen Transfer grosser Datenmengen geeignet ist, muss das Führungsnetz parallel zur Anbindung der Standorte mit neuer, leistungsfähigerer Hardware nachgerüstet werden. Diese Nachrüstung ist Teil des Budgets von SDVN+ und auch ein Projektziel.

Darüber hinaus wurde entschieden, auf die physische Trennung des SDVN zu verzichten. SDVN+ soll als geschlossenes Netz mit gesicherten Übergängen realisiert werden. Die Konzeption wurde vom Fachausschuss erarbeitet und anlässlich der Projektausschuss-Sitzung vom 29. März 2023 beantragt und genehmigt. Hauptgrund war, dass die Kantone auf die physische Trennung verzichten werden (u. a. aus Kostengründen). Man hat sich somit für eine logische Trennung innerhalb des zivilen Teils des Führungsnetzes Schweiz entschieden.

Die Umsetzungsplanung sieht vor, den Aufbau zu etappieren. In einer ersten Etappe sollen bis zum 31. Dezember 2024 die Kantonsstandorte erschlossen werden. Von 1. Januar 2025 bis 1. Juli 2026 sollen die Anschlüsse der beteiligten Bundesämter erfolgen, sowie bis 31. Dezember 2027 die Anschlüsse der Betreiberinnen Kritischer Infrastrukturen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung befindet sich das Projekt in der Realisierung. Die Konzeptphase wurde am 7. März 2024 mit rund drei Monaten Verzögerung abgeschlossen.

BEURTEILUNG

Das BABS konnte das wichtige Dossier seit der letzten Prüfung der EFK in 2021 grundsätzlich vorantreiben. Die Projektbeteiligten arbeiten gemeinsam auf das Ziel des Vorhabens hin. Auf den verschiedenen Ebenen im Projekt besteht eine offene und konstruktive Atmosphäre zwischen BABS und Kommando Cyber.

Das BABS hat SDVN+ gegenüber den anderen Projekten des SDVS priorisiert, da dieses für alle weiteren Vorhaben die technische Grundlage bildet. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die anderen Projekte sich auf die durch SDVN+ realisierte technische Basis verlassen können müssen. SDVN+ muss diese Basis wie von der Botschaft vorgesehen ausreichend dimensioniert und hoch resilient umsetzen. Abweichungen davon sind daher auch im weiteren Projektverlauf stets ausreichend unter den Gesichtspunkten des Anwendernutzens zu beleuchten.

3 PROJEKTPLANUNG, FÜHRUNG UND STEUERUNG

3.1 Komplexe Strukturen beeinflussen die Planung negativ

An der Umsetzung des Projektes ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Die Koordination erfolgt über die Projektleitung im BABS. Die wesentlichen Partner und ihre Rollen im Projekt sind nachfolgend beschrieben.

Kommando Cyber

Die Dienstleistungsvereinbarung zwischen BABS und Kommando Cyber beauftragt Konzeption und Realisierung der Anbindung von 28 kantonalen Standorten sowie den Beginn des Bandbreitenausbaus. Das Kommando Cyber stimmt hierfür aus einer eigenen Projektorganisation die Zusammenarbeit von armasuisse Beschaffung, armasuisse Immobilien sowie des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) ab.

Zum Zeitpunkt der Prüfung sind in der Projektorganisation auf Seiten Kommando Cyber ein Projektleiter und ein Projekt Management Officer in Vollzeit mit dem Projekt betraut. Aus dem Bereich Führungsnetz sind dem Projekt die notwendigen Fachspezialisten zur Mitarbeit zugewiesen. Des Weiteren besteht Zugang zu Ressourcen aus dem Projekt Führungsnetz Schweiz. Die Rollen für Netzwerk-Architektur und Test-Management waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch vakant.

armasuisse Immobilien

Armasuisse Immobilien führt das zur Umsetzung der Kantonsanschlüsse notwendige Bauprojekt durch. Beauftragt ist die Erschliessung der Nutzerstandorte mit Glasfaser-Leitungen des Führungsnetzes Schweiz. Das Bauprojekt wurde von den Auftraggebern Ende März 2024 unterzeichnet. Es beinhaltet 28 Standortanschlüsse, von denen bei 25 die Arbeiten ab April 2024 aufgenommen wurden. Neu zu bauende Leitungen sind jeweils als einzelne Baueingaben von den zuständigen Gemeinden zu bewilligen und daraufhin durch einen externen Baudienstleister zu realisieren.

Die Gesamtdauer des Bauprojektes ist vom Zeitpunkt der Erteilung allfälliger Baubewilligungen abhängig, die diesbezügliche Planung wird laufend durch armasuisse Immobilien aktualisiert. Weder terminiert noch aufgenommen wurden die Arbeiten an den Standorten dreier Kantone. Bei diesen werden derzeit entweder Neubauten des anzubindenden Standortes realisiert, oder der Standort wurde noch nicht abschliessend festgelegt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war der Abschluss der ersten Anbindungen («Bau ready») für Oktober 2024 vorgesehen, die letzten sollen bis Juli 2025 und somit um rund sieben Monate verzögert auf den Meilenstein vom 31. Dezember 2024 erfolgen. In 2024 können nach aktuellem Stand der Planungen zwar erste Anbindungen realisiert werden, es werden aber nicht wie vorgegeben alle erreicht. Dies nicht zuletzt, da bisher erst 28 der 36 vorgesehenen Kantonsanschlüsse zur Realisierung beauftragt wurden, von denen aktuell für 25 die Ausführung der Arbeiten eingeplant ist.

Von den 25 geplanten Anbindungen werden drei Kantone vorerst nur einfach und somit nicht botschaftskonform redundant angeschlossen. Die Kosten einer redundanten Erschliessung hätten das Budget des Bauprojektes überstiegen.

Noch nicht bestimmt sind die Standorte von acht der 36 Kantonsanschlüsse. Bei Notwendigkeit sollen diese zusammen mit den zunächst nur einfach angebotenen Kantonen aus der ersten Serie Bestandteil eines späteren Bauprojektes werden.

Gemäss Ausführungen der Projektleitung BABS ist der Terminplan anlässlich der Projektausschuss-Sitzung vom März 2024 kommuniziert und besprochen worden. Eine Anpassung der Meilensteinplanung und umfassende Kommunikation ausserhalb des Projektausschuss (PA) wurde noch nicht vorgenommen.

armasuisse

armasuisse ist für die Beschaffung der benötigten Netzwerk-Hardware und damit zusammenhängender Dienstleistungen zuständig. Für das Führungsnetz Schweiz ist die RUAG der Partner für Netzwerk-Technologie. Dieser Rahmenvertrag gilt jedoch nicht für SDVN+. Auf Intervention der armasuisse hin bietet RUAG an, das Projekt SDVN+ zum gleichen Preis mit Hardware zu versorgen wie das Führungsnetz Schweiz. Die offerierten Dienstleistungen für den IKT-Ausbau an den Standorten wären im Verhältnis jedoch um 5 % teurer als wenn sie direkt über den Rahmenvertrag hätten abgewickelt werden können.

Armasuisse hat auch beim Hersteller der Netzwerk-Hardware direkt eine Offerte eingeholt und niedrigere Preise erhalten als von RUAG. Die von RUAG offerierten Preise für die Hardware sind um 7 % teurer als die des Angebotes der Industrie. Für die von der Industrie offerierten Stückzahlen für Tranche 1 von SDVN+ würde die Differenz in Summe rund 634 000 Franken betragen. Zum Prüfungszeitpunkt war allerdings noch keinem Anbieter der Zuschlag erteilt, da die beschaffungsrechtliche Grundlage noch erarbeitet wurde. Die Gültigkeit der Angebote war bereits ausgelaufen.

Der IKT-Ausbau der Standorte erfolgt mit externen Partnerfirmen nach Meldung des Bauabschlusses («Bau ready»). Der Ausbau hat eine Durchlaufzeit von weiteren zwei Monaten, erst danach steht das Netzwerk am Standort zur Verfügung.

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT

Das BIT ist zum Zeitpunkt der Prüfung für den Betrieb und die Weiterentwicklung des Führungsnetzes Schweiz zuständig. Die zuständigen Betriebs- und Technikteams wurden im Rahmen der Entflechtung der einsatzkritischen und nicht einsatzkritischen Armee-Informatik auf 1. Januar 2024 von der Führungsunterstützungsbasis der Armee in das BIT überführt. Da das Führungsnetz Schweiz als militärisch einsatzkritisch eingeschätzt wird, sollen diese Teams und ihre Aufgaben per 1. Oktober 2024 wieder ins VBS in das Kommando Cyber zurückgeführt werden. Nicht alle Mitarbeitenden dieser Teams werden jedoch in das VBS zurück wechseln, es wird daher mit entstehenden Vakanzen gerechnet.

Die durch das Technikteam zu leistenden Arbeiten im Projekt SDVN+ umfassen den mit dem BABS vereinbarten Beginn des Kapazitätsausbaus im Führungsnetz sowie Unterstützung bei der Aufschaltung der Kantonsstandorte im Rahmen des IKT-Ausbaus. Zwischen Kommando Cyber und BIT wurden dafür Dienstleistungen des Technikteams über 1400 Stunden bis 30. September 2024 vereinbart. Dies erfüllt den gemeldeten Bedarf des Kommando Cyber von 2000 Stunden nicht vollständig.

BEURTEILUNG

Die notwendigen Abstimmungen zwischen den Projektbeteiligten kosten Zeit. Benötigte Projektrollen auf Seiten Kommando Cyber waren zum Prüfungszeitpunkt nach wie vor unbesetzt.

Während der Konzeptphase ist insgesamt ein Verzug von etwa drei Monaten entstanden, und die Arbeiten am Bauprojekt wurden erst im April 2024 aufgenommen. Dies führt in der Summe dazu, dass der im Projektauftrag festgeschriebene Meilenstein per 31. Dezember 2024 zur «Realisierung aller kantonalen Anschlüsse, inklusive IKT» nicht mehr eingehalten werden kann. Die absehbare Verzögerung beträgt hier mindestens sieben Monate. Mangels entsprechender Kommunikation besteht das Risiko, dass insbesondere Akteure ausserhalb der Bundesämter BABS und Kommando Cyber, wie auch die parlamentarische Oberaufsicht, vom unveränderten Bestand dieses Meilensteins ausgehen.

Dass drei Kantone aus Kostengründen zunächst nur einfach an das SDVN angeschlossen werden, sieht die EFK kritisch, weil somit die Ziele gemäss Botschaft vorerst nicht erreicht werden. Aus welchem Grund die Kosten in einem späteren Bauprojekt geringer ausfallen und in das dann ausgeschöpfte Baubudget passen sollen, ist nicht ersichtlich.



Die EFK empfiehlt dem BABS, eine realistische Neuplanung der Meilensteine von Tranche 1 vorzunehmen. Die Neuplanung muss auch Auswirkungen auf Zeit und Kosten des Gesamtvorhabens einschätzen. Sie ist allen Beteiligten am Projekt, insbesondere den betroffenen Kantonen und der parlamentarischen Oberaufsicht, klar zu kommunizieren.

**STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ**

Die Empfehlung ist akzeptiert

Eine Neuplanung ist mit dem Kdo Cyber in Erarbeitung. Die Kommunikation der daraus resultierenden Anpassungen, insbesondere der Auswirkungen auf Zeit und Kosten, ist vorgesehen. Dabei werden alle am Projekt Beteiligte inklusive der politischen Ebene berücksichtigt.

3.2 Das Projekt kommt trotz Phasenabschluss nur schleppend voran

Anhaltende Diskussionen behindern den Fortschritt

Zwischen den am Projekt beteiligten Akteuren und Nutzergruppen bestehen teilweise unterschiedliche Zielvorstellungen. Einige der fraglichen Themen wurden im PA bereits diskutiert und auch entschieden, dennoch sind Diskussionen darum noch nicht abgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Standorte und die Dienste, welche auf dem Netz laufen sollen:

- **Standorte:** Die Anbindung der Kantone soll über die Polizei- bzw. Sicherheitsalarmzentralen erfolgen. Vom Fachausschuss (FA) vorgeschlagene Alternativen, die eine Anbindung der kantonalen Rechenzentren vorgesehen hätten, hat der PA im Mai 2023 verworfen. Gegenstand der fortwährenden Diskussion ist die Tatsache, dass die breitbandige Verbindung zwischen den Sicherheitszentralen und Rechenzentren somit auf Kosten der Kantone erfolgen muss. Verpasste Synergien und die Kostenfolgen werden bemängelt.
- **Dienste:** Zum Prüfungszeitpunkt war noch unklar, welche Arten von Diensten nebst den SDVS-Anwendungen auf das SDVN aufgeschaltet werden sollen. Gemäss Kommando Cyber ist dies eine Entscheidung des BABS in Zusammenarbeit mit den Nutzern. Das BABS schränkt dazu aufgrund der Vorgaben der Botschaft jedoch ein, dass alle Dienste der vorgesehenen Governance des SDVN unterliegen und somit dem Bevölkerungsschutz dienen müssen. Aus Sicht betroffener Stakeholder wären Dienste, die der Vernetzung der zivilen (Kantons-) Informatik zu Gute kommen, aus Nutzersicht auch lohnenswert für eine Bereitstellung auf dem SDVN.

Fragen vom Fachausschuss sind nach der Konzeptphase noch ungeklärt

Der Abschluss der Konzeptphase und Eintritt in die Realisierung wurde an der Projektausschuss-Sitzung vom 7. März 2024 entschieden. Die fachlichen Konzepte wurden erst wenige Tage vorher dem FA zur Durchsicht zur Verfügung gestellt und waren teilweise nicht auf dem erforderlichen Stand. Eine abschliessende Aussprache im FA dazu fand vor der Phasenfreigabe nicht statt. Ein Antrag mehrerer Mitglieder des FA, die Phasenfreigabe der Tranche 1 bis zur Klärung der offenen Punkte zu verschieben, wurde nicht berücksichtigt, die Phasenfreigabe erfolgte jedoch mit zwei Vorbehalten.

Die inhaltliche Klärung dieser Vorbehalte in der laufenden Phase kann zu Änderungen an den erst kürzlich zur Umsetzung beauftragten Konzepten führen. Darüber hinaus bestand noch Abstimmungsbedarf zu den in der Vereinbarung mit Kommando Cyber festgelegten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) bezüglich Steuerung und Kontrolle der verschiedenen Lieferanten und involvierten Organisationen.

Die Netzwerk-Hardware ist noch nicht bestellt

Kommando Cyber ist darauf angewiesen, dass ein Leistungsbezüger die Finanzierung eines Vorhabens sicherstellen kann. Obwohl dies beim BABS durch den Verpflichtungskredit SDVS gegeben ist, musste im VBS zunächst ein Weg gefunden werden, das Investitionsbudget für die Bestellung notwendiger Hardware haushaltskonform zu transferieren. Vom Kommando Cyber muss es weiter zur armasuisse gelangen, welche die Bestellungen auslöst. Ende Mai 2024 wurde dieses Geld zwar freigegeben, die Bestellungen für die SDVN Hardware bleiben aber blockiert, da die Beschaffung noch nicht abgeschlossen ist.

Q BEURTEILUNG

Es ist nachvollziehbar, dass das BABS daran interessiert ist, das Vorhaben in der vorgegebenen Zeit und dem zur Verfügung stehenden Budget gemäss Botschaft abzuschliessen. Dieser Fokus kann jedoch dazu führen, dass Eingaben verworfen werden, die sinnvolle und notwendige Anforderungen enthalten; Anforderungen, mit denen für die Nutzer ein Mehrwert oder Synergien gestiftet werden könnten. Ist dies der Fall, besteht das Risiko, dass sich Anspruchsgruppen aus dem Projekt zurückziehen oder passiv werden.

Die zum Phasenabschluss Konzept offenen Elemente, wie die Bestellung der Hardware oder die AKV zur Steuerung der Lieferanten, führen zu Verzögerungen und sind daher rasch zu finalisieren. Die Organisation auf Seite Kommando Cyber entspricht noch nicht dem Umfang des Vorhabens und muss vervollständigt und wo nötig angepasst werden.

Die EFK verzichtet an dieser Stelle auf eine Empfehlung, da das Projekt bereits aktiv an der Lösung der offenen Punkte arbeitet.

3.3 Die Betriebskosten übersteigen den Rahmen der Botschaft

Der Dienstleistungsvereinbarung mit Kommando Cyber liegt eine «Richtofferte» der FUB aus 2022 zu Grunde. Darin wird auf Seite der Kosten von der Botschaft abgewichen. Hintergrund ist, dass für die Botschaft 2018 eine Kostenschätzung aus dem Jahre 2017 massgeblich war. Es ist Bestandteil laufender Anstrengungen von BABS und Kommando Cyber, die in der Richtofferte 2022 aufgeführten Betriebskosten mit dem Budget gem. Botschaft in Einklang zu bringen. Diese Arbeiten sind zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Die weiteren Projekte des SDVS (DZS, FEV und LVS) befinden sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Initialisierung bzw. Konzeptphase. Es ist noch nicht klar, welche Auswirkungen diese auf das Gesamtbudget des SDVS haben werden, und ob weitere abhängige Projekte (wie z. B. das geplante Vorhaben «Mobile Sicherheitskommunikation MSK») allfällige Anforderungen an das Produkt SDVN oder die Organisation des BABS stellen.

Q BEURTEILUNG

An verschiedenen Stellen des Vorhabens finden sich Einflüsse, z. B. das Betriebsbudget SDVN+ oder die weiteren Projekte SDVS, welche die Kosten treiben und sich auf die Laufzeit des Projektes auswirken könnten. Deren genauer Umfang ist derzeit jedoch noch unbekannt. Dies führt zu einem erhöhten Risiko negativer Auswirkungen auf die Finanzen des Projektes und des VK SDVS. Es ist angesichts des Projektfortschritts überraschend, dass noch derart viele Unbekannte bestehen.

Die EFK verzichtet an dieser Stelle auf eine Empfehlung, geht aber davon aus, dass die offenen Punkte, die Auswirkungen auf Termine und Kosten haben, in der unter Empfehlung 1 adressierten Neuplanung aufgegriffen werden.

3.4 Das BABS kann den Fortschritt nicht ausreichend messen

Der Stand des Bauprojektes der armasuisse Immobilien wird regelmässig mit den Projektbeteiligten abgestimmt. Weitere Messungen des Umsetzungsstands bei der GU bestehen jedoch nicht. Gemäss der Projektleitung BABS ist eine regelmässige Berichterstattung zum Umsetzungsgrad vom Kommando Cyber gefordert, diese gibt es jedoch noch nicht.

Es besteht darüber hinaus kein finanzielles Reporting der GU an das BABS. Dem BABS werden die vom Projektteam Cyber geleisteten Arbeiten auf Jahresbasis in Rechnung gestellt. Die Abrechnung von Leistungen externer Dienstleister und der weiteren involvierten Organisationen erfolgt direkt über das Kommando Cyber, Kontrollen der Abrechnungen können nur dort vorgenommen werden.

Gemäss der Projektleitung BABS ist geplant, in der Zeiterfassung eine gemeinsame Struktur aufzubauen um diese auswerten zu können. Zum Prüfungszeitpunkt bestand diese jedoch noch nicht. Für den Leistungsbezüger BABS mangelt es grundsätzlich an Transparenz über den Stand der Arbeiten bei der GU und ihren Subakkordanten, sowie den hierfür aufgelaufenen Kosten.

BEURTEILUNG

Der Umstand, dass zum Prüfungszeitpunkt keine Transparenz über den aktuellen Stand der Umsetzung bestand, ist kritisch. Es bleibt unklar, auf welcher Basis der Projektfortschritt an die Stakeholder rapportiert wird.

Ebenso ist nicht ersichtlich, wie so eine laufende Kontrolle auf Einhaltung der bewilligten Kosten erfolgt. Eine solche wird insbesondere wichtig, wenn aufgrund von aktualisierten Berechnungsgrundlagen wie der «Richtofferte FUB» aus 2022 bekannt wird, dass Arbeiten teurer werden könnten als in der Botschaft beschrieben.

EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem BABS, zusammen mit dem Kommando Cyber zu regeln, wie über den aktuellen Stand der Umsetzung regelmässig Bericht zu erstatten ist. Dabei sind auch Informationen zu den aufgelaufenen Stunden der Generalunternehmung sowie der involvierten Organisationen und Drittfirmen darzulegen.

STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die Empfehlung ist akzeptiert

Es werden zusammen mit dem Kommando Cyber Massnahmen für ein transparentes Reporting festgelegt, welche den Projektfortschritt inklusive Tracking des Arbeitsaufwands regelmässig dokumentieren.

3.5 Die Projektentscheide nachzuvollziehen ist aufwändig

Ein Vorgehen für Projektänderungen ist im Projektmanagementplan definiert. Gemäss Ausführungen der Projektleitung gab es bisher keine Projektänderungen, die diesen Prozess hätten durchlaufen müssen. Details der Lösung, wie z. B. die zu realisierenden Architekturvarianten, wurden von Spezialisten oder dem FA aufbereitet und als Entscheidungsvorlagen in den PA eingebracht und dort entschieden.

Die Gesamtheit von Entscheiden des PA mit Auswirkungen auf Projektgrundlagen, Risiken und externe Einflüsse (z. B. Architekturvarianten und Details des Bauprojektes) existiert nicht als nachvollziehbares Register, sondern lediglich in Form einzelner Protokolle.

Die Grundlagendokumente (Projektauftrag, Meilensteinplan, Projektmanagementplan) waren zum Prüfungszeitpunkt nicht gemäss den getroffenen Entscheiden nachgeführt. Eine umfassende Kommunikation der Entscheide inkl. Auswirkungen auf die Projektergebnisse hat nicht in allen Fällen stattgefunden.

BEURTEILUNG

Es überrascht, dass das definierte Änderungsmanagement derzeit im Projekt nicht gelebt wird. Dies verunmöglicht eine effiziente Steuerung des Projektes. Entscheidungen können nur schwer nachvollzogen werden. Es erfordert einen vergleichsweise hohen Aufwand um nachzuvollziehen, wann ein Entscheid gefällt wurde, auf welcher Informationsbasis dies erfolgt ist, und was der tatsächliche Entscheid war.

Damit ist nicht sichergestellt, dass alle Grundlagendokumente des Projektes mit den geltenden Entscheiden und Annahmen nachgeführt sind sowie dass diese Änderungen kommuniziert werden.

EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem BABS, den im Projektmanagementplan definierten Änderungsprozess für alle Projektänderungen, die Projektgrundlagen hinsichtlich der Ziele, Qualität oder Zeit betreffen, anzuwenden. Die bestehenden Grundlagendokumente sind den bisherigen Änderungsentscheiden entsprechend nachzuführen.

STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die Empfehlung ist akzeptiert

Die Aufarbeitung der bestehenden Grundlagendokumente ist bereits in Arbeit und wird zeitnah abgeschlossen. Es wird zudem ein Prozess erarbeitet, der die zukünftige laufende Aktualisierung der Dokumente sicherstellt und die getroffenen Entscheide transparent dokumentiert.

3.6 Ein alle Stakeholder umfassender Kommunikationsplan fehlt

Die Stakeholder des Vorhabens sind identifiziert. Sie werden aktiv über die verschiedenen Gremien und Kommissionen (z. B. Ausschuss Sicherheitskommunikation, Polizeigremien «Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD» und «Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz KKPKS», Digitale Verwaltung Schweiz) informiert. Informationen werden in Protokollen festgehalten und Präsentationen und Faktenblätter ausgehändigt.

Darüber hinaus besteht allerdings kein Kommunikationsplan. Für Exponenten z. B. aus kantonaler Politik und den verschiedenen Verwaltungsebenen, die keine direkten Beteiligten des Projektes sind oder in Gremien mit dem BABS einsitzen, sind die Mitglieder von PA und FA die zentralen Schnittstellen ins Projekt. Unterstützung dieser Mitarbeitenden bei der Projektkommunikation, insbesondere durch zielgruppengerechte Präsentationen und Informationsmaterial, findet nicht aktiv statt.

BEURTEILUNG

Mangels Kommunikationsplan bleibt unklar, wie das Projekt in einen Dialog mit Nutzergruppen tritt, die in der Projektorganisation nicht vertreten sind. Da diese in Kantonsparlamenten, in Krisenstäben oder öffentlichen Verwaltungen über Geschäfte entscheiden, die sich auf den Erfolg des Projektes auswirken, kann dies negativ auf SDVN+ zurückfallen.

Zentrale Projektmitarbeitende ausserhalb der Bundesverwaltung sind mit den verfügbaren Informationen und Hilfsmitteln auszustatten, um die Themenführerschaft in ihren Organisationen zu unterstützen. Hierzu ist eine gezielte Planung der weiteren Projektkommunikation notwendig.



EMPFEHLUNG 4

PRIORITÄT 3

Die EFK empfiehlt dem BABS, einen Kommunikationsplan inkl. Kommunikationsmittel zu erstellen, mit dem der Dialog mit den Stakeholdern und Nutzergruppen des Projektes SDVN+ definiert wird. Akteure, die nicht in der Projektorganisation vertreten sind, aber als Stakeholder identifiziert wurden, sind zu berücksichtigen.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die Empfehlung ist akzeptiert

Das BABS erachtet, dass über SDVN+ an derart vielen Orten kommuniziert wird, dass es kaum Sinn macht, noch mehr über SDVN+ gegenüber den Stakeholdern und Nutzergruppen zu kommunizieren. Das BABS hat aber bereits selber festgestellt, dass die Stakeholder und Nutzergruppen zum Teil offenbar trotzdem das Gefühl haben nicht informiert zu sein. Das wird ernst genommen und entsprechend ist eine Überarbeitung des Kommunikationsplans inklusive Erweiterung Stakeholder und Gremien in Arbeit und wird zeitnah abgeschlossen. Zusätzlich werden neue Kommunikationsmittel geprüft.

3.7 Das Risikomanagement besteht, liefert aber wesentliche Beiträge nicht

Das operative Risikomanagement entfaltet seine Wirkung nicht

Die Prozesse zum operativen Risikomanagement sind definiert und werden gelebt. Es gibt regelmässige Risikositzungen mit den beiden Projektleitern von Seiten BABS und Kommando Cyber, dem Architekten sowie dem externen QRM. Dieses Gremium trägt Risiken zusammen, bewertet sie und definiert risikomindernde Massnahmen. Massnahmen werden durch den Projektleiter BABS als Aufgaben den Verantwortlichen zugewiesen.

Es bestehen jedoch Risiken, die entweder nicht auf den in den PA Sitzungen präsentierten Risiko-Landkarten erscheinen, oder aus Sicht des PA nicht hoch genug eingeschätzt wurden:

- Im Projekt tritt derzeit das Risiko einer zeitlichen Verzögerung des Meilensteins vom 31. Dezember 2024 ein. Nach Ausführungen der Projektleitung wurde in der PA Sitzung vom 7. März darauf hingewiesen. Es wurde diesem Umstand jedoch weder zum Traktandum Risikomanagement besondere Beachtung geschenkt, noch wurden Massnahmen zum Umgang mit diesem eintretenden Risiko aufgezeigt.
- Bestehende Engpässe die Projekt- und Betriebsressourcen für SDVN betreffend werden nicht in den PA Sitzungen aufgezeigt.
- Es wird zwar ein Risiko für zu spät bekanntwerdende Anforderungen des Vorhabens «Mobile Sicherheitskommunikation MSK» geführt, jedoch nur mit dem Auswirkungsgrad «moderat».

Das externe Qualitäts- und Risikomanagement ist nicht ausreichend unabhängig

Der externe QRM stellt in einer Doppelrolle neben der unabhängigen Aussensicht für die Auftraggeber-schaft auch das Coaching der Mitglieder der operativen Risikositzung sicher. Darüber hinaus nimmt der externe QRM an den PA Sitzungen teil und stimmt laut Protokollen auch zu Entscheidvorlagen mit ab.

Seinen Arbeiten liegen bisher nur Interviews mit den Projektbeteiligten des BABS zu Grunde, Exponenten z. B. des Kommando Cyber oder von Seiten der Nutzer wurden nicht involviert.

Er ist zwar HERMES-zertifiziert, per vertraglicher Anforderung von Seiten BABS jedoch nicht verpflichtet seine Aufgaben gemäss HERMES zu erfüllen. Dies steht im Widerspruch zur Anforderung des GS-VBS, gemäss welcher im Topprojekten VBS die Rolle des externen QRM gemäss HERMES Vorgaben zu erfüllen sowie eine Eskalation an die Chefin VBS vorzusehen ist.

Q **BEURTEILUNG**

Die für ein effektives operatives Risikomanagement notwendigen Gremien und Prozesse sind etabliert. Es ist jedoch kritisch, dass im Projektausschuss wesentliche Risiken nicht oder nicht mit angemessenem Stellenwert zur Sprache kommen.

Solange kein offener Austausch über die Risikolage erfolgt, besteht die Gefahr, dass das Projektrisikomanagement auf reine Erfüllung der notwendigen Vorgaben reduziert bleibt, statt die Projektteilnehmenden transparent bei der Verbesserung des Projektvorgehens zu unterstützen.

Die Coaching-Tätigkeit des externen QRM vom Projekt beeinträchtigt dessen Unabhängigkeit. Die aktuelle Ausgestaltung der Rolle erfüllt nicht den damit verbundenen Zweck einer objektiven Aussensicht auf das Projekt zu Handen der Auftraggeberschaft.

📌 **EMPFEHLUNG 5**

PRIORITÄT 3

Die EFK empfiehlt dem BABS, dem Austausch zu Projektrisiken und allfälligen Massnahmen im Rahmen der Projektausschuss-Sitzungen eine hohe Priorität einzuräumen. Risiken mit wesentlichen Auswirkungen auf Zielerreichung, Qualität der Liefereergebnisse oder Projektdauer sind zu besprechen. Es sollte hierbei die Möglichkeit für alle Beteiligten der Projektausschuss-Sitzungen bestehen, offen Fragen zum Umgang mit den Risiken zu stellen und Massnahmen breit zu diskutieren.

📍 **STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ**

Die Empfehlung ist akzeptiert

Es wird sicherstellen, dass die erwähnten Risiken in den Projektausschusssitzungen die notwendige Aufmerksamkeit erhalten und bewusst im Detail besprochen werden, um das Risikomanagement effektiver zu gestalten.

📌 **EMPFEHLUNG 6**

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem BABS, für eine ausreichende Unabhängigkeit des externen QRM vom Projekt zu sorgen und im Einklang mit den Vorgaben des GS-VBS eine mögliche Eskalation an die Chefin VBS vorzusehen.

Die Rolle des externen QRM ist zu stärken, indem sich dieser nicht nur auf Stufe Projektleitung informiert, sondern auch Sichtweisen und Einschätzungen von den Nutzer- und Anspruchsgruppen des Vorhabens SDVN+ einholt und diese in seiner Risikoeinschätzung einfließen lässt.

📍 **STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ**

Die Empfehlung ist akzeptiert

Massnahmen für eine ausreichende Unabhängigkeit des externen QRM gemäss Vorgaben des GS VBS sind bereits in Vorbereitung. Zudem wird ein Prozess erarbeitet, der die Berücksichtigung der Rückmeldungen von Nutzer- und Anspruchsgruppen in der Risikoeinschätzungen sicherstellt.

4 STEUERUNG VON ABHÄNGIGKEITEN MIT PROJEKTEN IM UMFELD

Das Projektportfolio-Management im VBS ist im Aufbau

Ein Projektportfolio-Management auf Stufe Departement ist im Aufbau. Ein Tool zur Erfassung und Verwaltung des Portfolios wird durch das GS-VBS ausgerollt. Abhängigkeiten der Topprojekte VBS untereinander werden heute bereits in einer Matrix dargestellt, die halbjährlich aktualisiert wird und Teil des Controlling-Berichtes VBS ist. Für SDVN+ werden drei aktive Abhängigkeiten dargestellt, passive bestehen gemäss der Matrix nicht. Die aufgeführten Abhängigkeiten wurden mündlich von der Auftraggeberschaft erhoben, sie stellen kein Ergebnis einer fundierten Analyse dar.

Das Kommando Cyber priorisiert seine Projekte und IKT Ressourcen

Da es sich bei SDVN+ für die Gruppe Verteidigung um ein «non-V» Vorhaben handelt, sind der Armeestab und das GS-VBS in die Priorisierung und Ressourcierung nicht direkt involviert. Der Armeestab und die Direktunterstellten des CdA erstellen jährlich eine IKT-Gesamtplanung, welche die Steuerung der Projektressourcen entlang der Priorisierungen beinhaltet. Die konkrete Koordination des Projektes findet jedoch zwischen BABS und Kommando Cyber statt.

Für Vorhaben im Kommando Cyber besteht ein Projektportfolio Cyber, in welchem SDVN+ als einziges «non-V» Projekt enthalten ist. Das Kommando Cyber führt und steuert das Projekt SDVN+ im Teilprojektportfolio Einsatzkritische Infrastrukturen und Luftwaffensysteme. Das Projekt SDVN+ hat gemäss Portfolio keine Abhängigkeiten zu weiteren Projekten im Kommando Cyber und Verteidigung, ausser in Bezug auf die Personalressourcen im Bereich Führungsnetz Schweiz.

Eine projektübergreifende Koordination der Abhängigkeiten fehlt im BABS

Im BABS besteht eine Übersicht mit einer Beschreibung des aktuellen Stands der im Amt aktiven Projekte. Diese wird quartalsweise aktualisiert, in der Geschäftsleitungs-Sitzung präsentiert sowie an das GS-VBS rapportiert. Eine übergreifende Planungsübersicht mit Abhängigkeiten der Projekte untereinander befindet sich im BABS im Aufbau. Gemäss BABS stellt das SDVN+ die Basis für alle SDVS Applikationen dar, und gibt diesen den möglichen Leistungsumfang vor. Konkrete Anforderungen der Projekte DZS, FEV und LVS sind daher nicht bekannt.

BEURTEILUNG

Es ist nicht angemessen, dass SDVN+ nicht Teil eines übergreifenden Portfolios ist, welches den Bevölkerungsschutz der Schweiz insgesamt erfasst. Anforderungen der passiv vom Projekt abhängigen Vorhaben, auch ausserhalb von BABS und VBS, sollten bekannt sein.

Da SDVN+ den Applikationen die möglichen Anforderungen vorgibt, besteht im Bund wie für den Bevölkerungsschutz der Schweiz insgesamt ein Risiko, dass mögliche Synergien unrealisiert bleiben. Dies weil Abhängigkeiten möglicherweise nicht erkannt werden und Anforderungen unberücksichtigt bleiben oder erst im Rahmen der Weiterentwicklung des Netzes nach der initialen Bereitstellung aufgenommen werden können.



EMPFEHLUNG 7

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BABS, eine Portfoliosteuerung für die passiven, vom Projekt SDVN+ abhängigen Vorhaben einzurichten. Aus dem Portfolio ist eine Aufstellung von Anforderungen an das Netzwerk abzuleiten, sowie mit welcher Priorität ein Vorhaben Anforderungen stellt (z. B. zwingend, optional).



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die Empfehlung ist akzeptiert

Es wird ein entsprechendes Steuerungssystem etablieren, um die Abhängigkeiten zwischen den Vorhaben aufzuzeigen und die priorisierte Berücksichtigung der Anforderungen der verschiedenen Vorhaben abzubilden.

5 BERICHTERSTATTUNG AN DEN BUNDESRAT UND DAS PARLAMENT

Die aktuelle halbjährliche Berichterstattung des Projektes SDVN+ zum Zeitpunkt der Prüfung war diejenige zum Stichtag 31. Dezember 2023. Das folgende Kapitel bezieht sich auf die Angaben in dieser Berichterstattung.

5.1 Der Umsetzungsstand und die Meilensteine werden nicht vollumfänglich berichtet

Der Fortschritt ist nicht korrekt dargestellt

Die Ausführungen zum Umsetzungsstand im Bericht an Bundesrat und Parlament weichen von projektinternen Papieren ab. Im Bericht an den Bundesrat und das Parlament wird im Kapitel Fortschrittskontrolle ausgeführt: «Die aktuelle Planung für die Kantonsstandorte zeigt auf, dass diese bis Ende 2024 realisiert werden und somit wesentlich früher als in der Botschaft vorgesehen, umgesetzt sein werden» (sic).

Der Botschaft SDVS kann keine Aussage entnommen werden, die eine zeitliche Vorgabe für den Abschluss der Anbindung der Kantonsstandorte darstellt. Durch diese Aussage im Bericht wird beim Leser der Eindruck erweckt, dass das Projekt der Planung gemäss der Botschaft voraus sei, was irreführend ist (siehe Kapitel 3.1).

Bereits in der PA Sitzung vom 13. Dezember 2023 wurde von Seiten armasuisse Immobilien ein «erhebliches Risiko» aufgebracht, dass sich der Abschluss der Erschliessung der 25 Kantonsstandorte in 2025 verschieben könnte. Zur Mitigierung wurden in der PA Sitzung Massnahmen zur Beschleunigung beauftragt. Dies wird im Bericht nicht offengelegt.

In einem Hinweis wird im Bericht ausgeführt, dass die Anbindungen der drei Kantone, die nicht Bestandteil des beauftragten Bauprojektes sind, «frühestens im 2025 realisiert werden. (...) Die restlichen Kantone sind auf Ende 2024 geplant.».

Dass der Meilenstein vom 31. Dezember 2024 für die Realisierung aller kantonalen Anschlüsse in seiner bisherigen Definition so nicht erreicht werden kann, wird nicht ausgeführt. Die entsprechende Interpretation ist dem aufmerksamen Lesenden überlassen.

Die Meilensteinplanung ist zu grob ausgeführt

Für den Verlauf des Projektes werden in der Berichterstattung insgesamt sechs Meilensteine entlang der Erledigung der drei geplanten Tranchen aufgeführt. Weitere zentrale Termine, z. B. der Beginn der Einführungsphase ab 2025, die Aufnahme des operativen Betriebs oder der Start der Gremien zur Governance über das Netz, werden nicht dargestellt.

BEURTEILUNG

Die Berichterstattung über den Fortschritt im Projekt erfolgt nicht angemessen. Es muss für den Leser transparent ausgewiesen werden, welche wesentlichen Ereignisse, z. B. Steuerungsentscheide, in der Periode vor dem Stichtag des Berichts aufgetreten sind. Die Auswirkungen auf das Projekt in den Dimensionen Ziele, Qualität und Zeit müssen erklärt werden, sowie ob und mit welcher Kostenfolge zu rechnen ist. Es ist nicht verständlich, dass insgesamt nur sechs Meilensteine für das gesamte Vorhaben SDVN+ ausgewiesen werden. Die Darstellung von bis zu drei Meilensteinen pro Jahr ist im P038-Prozess explizit vorgesehen. Anhand dieser können sich Lesende leicht ein Bild vom erreichten Fortschritt im Projekt machen.

5.2 Die Einschätzungen der Risiken zur Ressourcierung sind zu tief ausgewiesen

In der Berichterstattung ist die «Überschreitung Investitionsbudget für Standorterschliessungen» neu als eines der drei Top-Risiken aufgeführt. Nicht in die Aufstellung der Top-Risiken aufgenommen wurden das gleich hoch bewertete Risiko «Kostenüberschreitung des Betriebs während Projektphase aufgrund Projektverzug» sowie die leicht niedriger bewerteten Risiken «Fehlende Ressourcen bei Kommando Cyber» und «Betriebsressourcen: Der Aufwuchs des notwendigen Personals für den Betrieb von SDVN+ ist verzögert».

Auf Seite Kommando Cyber sind zum Zeitpunkt der Prüfung Projektrollen für Netzwerk-Architektur und Test-Management vakant und ausgeschrieben, siehe auch Kapitel 3.1. Weiterhin plant das Kommando Cyber, ab Oktober 2024 zwei Stellen zur Sicherstellung des Betriebs für SDVN auszuscribeiben.

Beim Leser entsteht der Eindruck, dass die Ressourcierung zwar auf Seite Kommando Cyber wie beschrieben «nicht vollständig zugesichert» sei, dies aber keines der Top-Risiken im Projekt darstelle.

BEURTEILUNG

Das Projekt ist auf Seiten Kommando Cyber für die Realisierungsphase der Tranche 1 nicht vollständig ausressourciert. Das Gleiche gilt im Hinblick auf die Einführungsphase ab 1. Januar 2025. Dieses wichtige Risiko wird in der Berichterstattung nicht deutlich genug dargestellt.

Neben den bereits länger bestehenden Vakanzen in der Projekt- und Betriebsorganisation, die das Kommando Cyber von der Führungsunterstützungsbasis übernommen hat, wird dies Ende 2024 weiter akzentuiert durch die notwendige Anstellung zweier Betriebsressourcen. Sollten diese Stellen bis Januar 2025 nicht besetzt werden können, erhöht sich das Risiko, dass der Beginn des Betriebs der Tranche 1 verzögert wird.

Die EFK verweist diesbezüglich auf die Empfehlung 5 im Kapitel 3.7 sowie die Empfehlung 4 der Internen Revision VBS im Prüfbericht «Sicheres Datenverbundsystem (SDVS)» und verzichtet an dieser Stelle auf eine erneute Empfehlung.

6 PRÜFUNG DER UMSETZUNG WESENTLICHER EMPFEHLUNGEN

6.1 Der Stand des Vorhabens SDVS wird nicht berichtet

Empfehlung 18531.001 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem BABS, in der halbjährlichen Statusübersicht vollständig über den Stand des Vorhabens SDVS zu berichten.

Feststellungen zur Empfehlungsumsetzung

Das BABS hat das Programm SDVS in 2021 sistiert und berichtet zum Prüfungszeitpunkt in der Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament nur über den Stand des Projektes SDVN+. Die anderen Projekte der Botschaft SDVS befinden sich in der Initialisierungs- oder Konzeptphase. Gemäss Ausführungen des BABS ist geplant, die SDVS Projekte per 1. Juni 2024 in den Ausschuss Sicherheitskommunikation aufzunehmen und dort zukünftig über alle Projekte des Vorhabens zu berichten.

Q BEURTEILUNG EMPFEHLUNGSUMSETZUNG

Die Empfehlung 18531.001 verbleibt offen.

Eine gesamtheitliche Oberaufsicht über den Verpflichtungskredit SDVS ist auf Basis der heutigen Berichterstattung nicht möglich.

6.2 Eine Übung für FEV wurde durchgeführt, jedoch nicht übergreifend für SDVS

Empfehlung 18531.003 (Priorität 2): Die EFK empfiehlt dem BABS, übergeordnete Verbundübungen in die Umsetzungsplanung SDVS aufzunehmen. Die Übung inklusive allfälliger Korrekturmassnahmen sind als Grundlage für den Abschluss der Etappe 2 von SDVS durchzuführen.

Feststellungen zur Empfehlungsumsetzung

Das BABS hat eine Übung im Rahmen des Proof-of-Concept für Projekt «Funktioneller Ersatz Vulpus» (FEV) zusammen mit Vertretern von Kantonspolizeien, kantonalen Führungsstäben, dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), Kommando Operationen sowie der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) durchgeführt. Dreizehn Testfälle wurden hierzu unter Laborbedingungen ausgeführt, dokumentiert und nachbesprochen.

Q BEURTEILUNG EMPFEHLUNGSUMSETZUNG

Die Empfehlung 18531.003 verbleibt offen.

Die durchgeführte Übung geht in die richtige Richtung. Sie wird aber dem Kern der Empfehlung nicht gerecht, dass Massnahmen oder Anforderungen für alle Elemente des SDVS abgeleitet werden sollen, nicht nur für das Projekt FEV.

6.3 Die Einbindung des SDVS in die Netzwerkstrategie Bund ist geklärt

Empfehlung 21539.002 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem BABS, in Zusammenarbeit mit dem DTI die Einbindung von SDVS in die Netzwerkstrategie des Bundes und das Marktmodell Bund so rasch wie möglich zu klären.

Die Variantenbewertung muss mit Kosten und der Anforderungsabdeckung bezüglich der ursprünglichen Bedürfnisse (BORS, SVS) und dem gesetzlichen Auftrag hinterlegt werden.

Feststellungen zur Empfehlungsumsetzung

Die Einordnung des SDVN in die Netzwerkstrategie Bund wurde von DTI und BABS gemeinsam vorgenommen. Diese haben zur Aktualisierung der «SB005 – Strategie Netzwerke des Bundes» vom 1. Juli 2022 geführt. Eine Variantenbewertung wurde unter Berücksichtigung der Anforderungsabdeckung sowie der antizipierten Kosten vorgenommen.

BEURTEILUNG EMPFEHLUNGSUMSETZUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt und wird geschlossen.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 20. Dezember 2019, SR 520.1

Verordnung über den Bevölkerungsschutz (Bevölkerungsschutzverordnung, BevSV) vom 11. November 2020, SR 520.12

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997, SR 784.10

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

BOTSCHAFTEN

18.088 Botschaft zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem vom 21. November 2018

WEISUNGEN

BBI 2010 6549 Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010

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

SB005 Strategie «Netzwerke des Bundes» vom 1. Juli 2022

P038 Berichterstattung über die DTI-Schlüsselprojekte des Bundes vom 15. Dezember 2022

P051 Weisungen zum Informatikcontrolling in der Bundesverwaltung vom 31. März 2020

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
CdA	Chef der Armee
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FA	Fachausschuss
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
GU	Generalunternehmung
IR	Interne Revision
NAZ	Nationale Alarmzentrale
PA	Projektausschuss
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

ANHANG 3 – GLOSSAR

AKV	<p>Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, AKV-Prinzip</p> <p>Technik zur Analyse und Darstellung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten einer Person bzw. ihrer Funktion oder Stelle. Allgemein wird gefordert, dass die delegierte Aufgabe, die zugestandene Kompetenz und die eingeforderte Verantwortung im Gleichgewicht stehen müssen.</p>
BORS	<p>Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit</p> <p>Sammelbegriff für Einrichtungen, die mit der Abwehr von Gefahren betraut sind, auch als «Blaulichtorganisationen» bezeichnet. In der Schweiz werden mit «Blaulichtorganisationen» hauptsächlich Polizei, Feuerwehr und Sanität gemeint, bei der Sanität werden neben Ambulanzen auch Rettungshelikopter mit einbezogen.</p>
DZS	<p>Datenzugangssystem</p> <p>Projekt des BABS in Erfüllung der Botschaft zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem SDVS. Mit dem Datenzugangssystem wird den Nutzern in Zukunft der sichere und in allen Lagen garantierte Zugang zu den bevölkerungsschutzrelevanten Alarmierungs- und Telekommunikationssystemen gewährleistet.</p>
FEV	<p>Funktioneller Ersatz Vulpus</p> <p>Projekt des BABS in Erfüllung der Botschaft zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem SDVS. Die Funktionen des Meldesystems Vulpus sind von Bedeutung für die Kommunikation der Behörden und müssen auch in Zukunft im Tagesgeschäft sowie in Katastrophen und Notlagen zur Verfügung stehen. Das System ist veraltet und soll durch ein neues Datenkommunikationssystem abgelöst werden.</p>
HERMES	<p>eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode</p> <p>HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.</p>
LVS	<p>Lageverbundsystem</p> <p>Projekt des BABS in Erfüllung der Botschaft zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem SDVS. Mit dem nationalen Lageverbund wird ein System entwickelt, das den Austausch von komplexen Lageinformationen, Daten oder Lagebildern ermöglicht, um eine Gesamtlage darzustellen.</p>
MSK	<p>Mobiles Sicherheitskommunikationssystem</p> <p>Das Sicherheitsfunksystem Polycom wird Ende 2035 das Nutzungsende erreichen. Bis zu diesem Zeitpunkt soll Polycom schrittweise durch ein mobiles, breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem ersetzt werden.</p>

SDVN	<p>Sicheres Datenverbundnetz</p> <p>Lieferobjekt des Projektes SDVN+ in Erfüllung der Botschaft zum Verpflichtungskredit für das nationale sichere Datenverbundsystem SDVS. Das sichere Datenverbundnetz soll als Transportnetz für breitbandige Datenkommunikation die Grundlage für alle sicherheitspolitisch relevanten Telekommunikationssysteme des Bevölkerungsschutzes der Schweiz bilden.</p>
SDVS	<p>Sicheres Datenverbundsystem</p> <p>Das nationale sichere Datenverbundsystem soll die Vernetzung zwischen den Bundesstellen, den Kantonen und den Betreiberinnen von Kritischen Infrastrukturen breitbandig auch im Fall einer länger andauernden Strommangellage, bei einem Stromausfall oder bei einem Ausfall der kommerziellen Kommunikationsnetze während mindestens zwei Wochen sicherstellen sowie die Integrität und den Schutz gegenüber Cyberattacken wesentlich verbessern.</p>
SVS	<p>Sicherheitsverbund Schweiz</p> <p>Der Sicherheitsverbund Schweiz ist ein Kernelement des Sicherheitspolitischen Berichts 2010 des Bundesrates. Bund und Kantone haben sich darauf verständigt, sicherheitspolitische Fragen gemeinsam zu vertiefen. Sie sind in den Organen des Sicherheitsverbunds Schweiz gleich stark vertreten.</p>