

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Werterhalt Polycom 2030

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 1.16375.506.00158.007 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | +41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Das Wesentliche in Kürze | 4 |
| 1 Auftrag und Vorgehen | 13 |
| 1.1 Ausgangslage | 13 |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen..... | 13 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 13 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 13 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 14 |
| 2 Worum geht es beim Projekt WEP 2030? | 15 |
| 3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament über WEP 2030 per 30. Juni 2016 ist nicht verlässlich | 16 |
| 4 Neustrukturierung über die Organisationsgrenzen hinweg | 18 |
| 4.1 Bündelung der Kräfte auf Bundesebene | 18 |
| 4.2 Planungssicherheit durch verbindlicheren Einbezug der Kantone erhöhen | 20 |
| 5 Die Beschaffungen wurden korrekt durchgeführt und der Werkvertrag fair ausgehandelt | 22 |
| 6 Projektsteuerung und -führung | 24 |
| 6.1 Das Projekt ist trotz der wenig strukturierten Anfangsphase im Plan | 24 |
| 6.2 Die Kostentransparenz sollte erhöht werden..... | 25 |
| 6.3 Qualitätssicherung und Risikomanagement mit Verbesserungspotenzial..... | 25 |
| 6.4 Das ISDS-Konzept fehlt noch, obwohl das Projekt bereits in der Realisierung ist..... | 27 |
| 6.5 Grosse Abhängigkeit von internen und externen Spezialisten..... | 27 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen | 29 |
| Anhang 2: Abkürzungen | 30 |
| Anhang 3: Glossar | 31 |

Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Werterhalt Polycom 2030 Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Das Wesentliche in Kürze

Im vierten Quartal 2016 und im ersten Quartal 2017 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erstmalig das IKT-Schlüsselprojekt Werterhalt Polycom 2030 (WEP 2030) des Bundesamts für Bevölkerungsschutz (BABS). Polycom ist das Sicherheitsfunknetz der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit der Schweiz.

Die bestehende Übermittlungstechnologie wird nach 2018 nicht mehr weiterentwickelt. Um bis 2030 funktionsfähig zu bleiben, plant der Bund einen Umbau der Infrastruktur in zwei Schritten. In einer Übergangsphase bis 2025 wird ein Parallelbetrieb realisiert, wofür unter der Federführung des BABS ein technischer Übergang (Gateway) entwickelt wird. Bis 2025 sollen nach Plan alle Kantone auf die neue Technologie gewechselt haben und ein Betrieb ohne Gateway bis 2030 stattfinden. Die bundesweiten Gesamtkosten in den Jahren 2016 bis 2030 für beide Schritte betragen rund 500 Millionen Franken inkl. Betrieb.

Aufgrund der Dringlichkeit musste das Projekt durch eine turbulente und teils wenig strukturierte Anfangsphase. Es ist insbesondere dem hohen Engagement der Direktion und des Projektteams zu verdanken, dass die Beschaffungen vorgabenkonform erfolgten, die Stakeholder hinter der Lösung stehen und das Projekt Ende 2016 terminlich und finanziell im Plan liegt.

Die EFK kann die Verlässlichkeit der Berichterstattung zum Projekt WEP 2030 vom 30. Juni 2016 an den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) nicht bestätigen, da die vermittelten Informationen teilweise nicht dem internen Berichtswesen des Projekts entsprechen bzw. unvollständige Angaben enthalten.

Effektivitäts- und Effizienzgewinn durch die Bündelung der Kräfte auf Bundesebene

Nach heutigem Projektsetup ist das BABS für den Aufbau und Betrieb des Gateway zuständig. Das Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung (GWK) wird die Umstellung an seinen Basisstationen in den kantonalen Umsetzungsprojekten vornehmen. Dementsprechend erfolgt die Finanzierung dieser Projekte durch die Kantone und das GWK. Letzteres verfügt dafür über einen eigenen Verpflichtungskredit.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Effektivität, die Effizienz und die Kostentransparenz für das Projekt WEP 2030 auf Bundesebene erhöht werden können. Dazu müssen die bisher unter geteilter Verantwortung von BABS und GWK stehenden Vorhaben, inkl. deren Verpflichtungskredite, zusammengeführt werden und das BABS die Gesamtverantwortung für das Projekt übernehmen. Weiter regt die EFK an, den Betrieb des GWK-Teiles von Polycom an das BABS zu übertragen, sofern dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist.

Verbindlicherer Einbezug der Kantone

Die Kosten für den Parallelbetrieb von 2019 bis 2025 belaufen sich auf jährlich 3,64 Millionen Franken und entfallen erst dann, wenn der letzte Kanton auf die neue Technologie migriert ist. Das BABS sollte daher zusammen mit den Kantonen so rasch wie möglich eine detaillierte Umsetzungsplanung erstellen und griffige Massnahmen ergreifen, damit dem Bund nach 2025 keine Kosten für den Parallelbetrieb mehr anfallen. In dieser Frage ist das BABS stark auf den Goodwill der Kantone angewiesen.

Audit du projet informatique clé

Maintien de la valeur de Polycom 2030

Office fédéral de la protection de la population

L'essentiel en bref

Au cours du quatrième trimestre de 2016 et du premier de 2017, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la première fois le projet informatique clé Maintien de la valeur de Polycom 2030 (Polycom 2030) de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Polycom est le réseau radio de sécurité des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité en Suisse.

À partir de 2018, la technologie de transmission actuelle ne sera plus développée. Afin de garantir le fonctionnement du système jusqu'en 2030, la Confédération prévoit une transformation de l'infrastructure en deux étapes. Durant une période transitoire qui s'étendra jusqu'en 2025, une exploitation parallèle sera installée. À cet effet, des mesures techniques (passerelle) seront mises en œuvre sous la conduite de l'OFPP. Comme prévu d'ici 2025, tous les cantons devraient avoir changé de technologie et, d'ici 2030, une exploitation sans passerelle devrait être possible. Les coûts totaux à la charge de la Confédération pour ces deux étapes s'élèvent à quelque 500 millions de francs pour la période de 2016 à 2030, exploitation incluse.

En raison de l'urgence, la phase initiale du projet a été turbulente et en partie peu structurée. C'est surtout grâce au grand engagement de la direction et de l'équipe de projet que les acquisitions se sont déroulées conformément aux directives, que les parties prenantes soutiennent la solution choisie et que le calendrier et le financement du projet étaient respectés à fin 2016.

Le CDF ne peut pas confirmer la fiabilité du rapport du 30 juin 2016 sur le projet Polycom 2030 adressé au Conseil fédéral et à la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin). Les informations fournies ne concordent que partiellement avec le rapport interne du projet ou sont lacunaires.

Gains d'efficacité et d'efficience grâce au regroupement des forces à l'échelon de la Confédération

Selon l'organisation actuelle du projet, l'OFPP est responsable de la mise en place et de l'exploitation de la passerelle. Le Corps des gardes-frontière (Cgfr) de l'Administration fédérale des douanes va procéder aux modifications requises dans ses stations de bases dans le cadre des projets cantonaux de mise en œuvre. Le financement est assuré par les cantons et le Cgfr, ce dernier disposant de son propre crédit d'engagement.

Le CDF estime que l'efficacité, l'efficience et la transparence des coûts du projet Polycom 2030 pourraient être améliorées au niveau de la Confédération. Pour ce faire, les projets dont la responsabilité est actuellement partagée entre l'OFPP et le Cgfr, ainsi que les crédits d'engagement les concernant, doivent être regroupés; l'OFPP devra assumer l'entière responsabilité du projet découlant de ce regroupement. En outre, le CDF suggère de transférer à l'OFPP l'exploitation des parties de Polycom du Cgfr si cela s'avère judicieux en termes de gestion d'entreprise.

Implication plus contraignante des cantons

Les frais liés à l'exploitation parallèle pour la période de 2019 à 2025 s'élèvent à 3,64 millions de francs par an et ne seront supprimées qu'au moment où le dernier canton aura migré vers la nouvelle technologie. C'est pourquoi l'OFPP devrait établir le plus rapidement possible avec les cantons un plan de mise en œuvre détaillé et prendre des mesures efficaces pour que la Confédération n'ait plus de frais à supporter pour l'exploitation parallèle après 2025. Sur ce point, l'OFPP dépend fortement de la bonne volonté des cantons.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC

Salvaguardia del valore di Polycom 2030

Ufficio federale della protezione della popolazione

L'essenziale in breve

Nel quarto trimestre del 2016 e nel primo trimestre del 2017 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto per la prima volta a verifica il progetto chiave TIC Salvaguardia del valore di Polycom 2030 (Polycom 2030) dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). Polycom è la rete radio di sicurezza delle autorità e delle organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza in Svizzera.

Dopo il 2018 l'attuale tecnologia di trasmissione non verrà più sviluppata. Al fine di garantire il funzionamento fino al 2030, la Confederazione prevede una sostituzione dell'infrastruttura in due fasi. In una fase transitoria, che durerà fino al 2025, verrà realizzato un esercizio in parallelo. A tale scopo verrà sviluppato un gateway sotto la direzione dell'UFPP. Entro il 2025 tutti i Cantoni dovranno essere passati alla nuova tecnologia ed entro il 2030 l'esercizio dovrà avvenire senza gateway. Negli anni 2016–2030 le spese complessive della Confederazione per entrambe le fasi ammontano a circa 500 milioni di franchi, compreso l'esercizio.

Data l'urgenza, la fase iniziale del progetto è stata convulsa e in parte poco strutturata. Il fatto che gli acquisti siano stati effettuati conformemente alle direttive, che gli stakeholder sostengano la soluzione proposta e che a fine 2016 il progetto rispettasse sia le scadenze che i requisiti finanziari è dovuto in particolar modo al grande impegno della direzione e del team di progetto.

Il CDF non è in grado di confermare l'affidabilità del rapporto del 30 giugno 2016 sul progetto Polycom 2030 all'attenzione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), poiché parte delle informazioni trasmesse non corrispondono al rapporto interno del progetto o contengono indicazioni incomplete.

Guadagni in termini di effettività e di efficienza grazie all'unione di forze a livello di Confederazione

Allo stato attuale del setup di progetto, l'UFPP è competente per la realizzazione e l'esercizio del gateway. Il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) dell'Amministrazione federale delle dogane effettuerà il passaggio presso le sue stazioni di base nell'ambito dei progetti di attuazione dei Cantoni. Di conseguenza, questi progetti saranno finanziati dai Cantoni e dal Cgcf, che a tale scopo dispone di un proprio credito d'impegno.

Il CDF ritiene che l'effettività, l'efficienza e la trasparenza dei costi del progetto Polycom 2030 possano essere incrementati a livello di Confederazione. A tal fine occorre riunire i progetti attualmente gestiti sotto la responsabilità condivisa dell'UFPP e del Cgcf, compresi i rispettivi crediti d'impegno, nonché affidare l'intera responsabilità del progetto all'UFPP. Il CDF suggerisce inoltre di delegare all'UFPP l'esercizio della parte Polycom attualmente di competenza del Cgcf, a condizione che ciò sia sensato dal punto di vista economico-aziendale.

Coinvolgimento più vincolante dei Cantoni

Tra il 2019 e il 2025 le spese per l'esercizio in parallelo ammontano ogni anno a 3,64 milioni di franchi e dovranno essere sostenute fino a quando l'ultimo Cantone non sarà passato alla nuova tecnologia. Pertanto, in collaborazione con i Cantoni, l'UFPP dovrebbe elaborare il prima possibile un piano di attuazione dettagliato e adottare misure incisive affinché dopo il 2025 la Confederazione non debba più sostenere ulteriori spese per l'esercizio in parallelo. In questo l'UFPP dipende fortemente dalla buona volontà dei Cantoni.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project

Polycom value preservation 2030

Federal Office for Civil Protection

Key facts

In the fourth quarter of 2016 and in the first quarter of 2017, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited for the first time the key ICT project Polycom value preservation 2030 (Polycom 2030) of the Federal Office for Civil Protection (FOCP). Polycom is Switzerland's security radio network of the authorities and organisations for rescue and security.

The existing transmission technology will not be further developed after 2018. To ensure operability up to 2030, the Confederation is planning to upgrade the infrastructure in two stages. Parallel operation will be realised in a transitional period up to 2025, for which a technical transition (gateway) will be developed under the leadership of the FOCP. The plan is that all cantons should have switched to the new technology by 2025 and that operation without a gateway will take place up to 2030. The total costs throughout the Confederation for both steps for the period from 2016 to 2030 are around CHF 500 million, including operation.

Given the urgency, the project's initial phase was turbulent and sometimes lacked structure. It is mainly thanks to the significant commitment of the management and the project team that procurements were made in line with the guidelines, that the stakeholders fully support the solution and that the project was on track in financial and deadline-related terms at the end of 2016.

The SFAO cannot confirm the reliability of the Polycom 2030 project reporting of 30 June 2016 to the Federal Council and the Finance Delegation (FinDel), as some of the information provided is not in line with the project's internal reporting and contains incomplete data.

Gains in effectiveness and efficiency by joining forces at federal level

With the project's current setup, the FOCP is responsible for building and operating the gateway. The Border Guard (BG) of the Federal Customs Administration will carry out the switch at its base stations in the cantonal implementation projects. Accordingly, the implementation projects will be financed by the cantons and the BG, which has its own guarantee credit for this.

The SFAO is of the opinion that the effectiveness, efficiency and cost transparency of the Polycom 2030 project can be increased at federal level. To this end, the projects which up to now have been under the shared responsibility of the FOCP and the BG, including their guarantee credits, must be merged, with the FOCP assuming overall responsibility for the project. Furthermore, the SFAO suggests transferring the operation of the BG section of Polycom to the FOCP, so long as this makes sense from a business perspective.

More binding involvement of the cantons

The annual costs of parallel operation from 2019 to 2025 are CHF 3.64 million, and these will not cease to be incurred until the last canton has migrated to the new technology. The FOCP should thus draw up a detailed implementation plan with the cantons as quickly as possible and take effective measures so that the Confederation will incur no further costs for parallel operation after 2025. In this respect, the FOCP is very much dependent on the goodwill of the cantons.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Bevölkerungsschutz

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz ist mit den Empfehlungen 1, 4, 5, 6 und 7 der EFK-16375 einverstanden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) erstmalig das Projekt Werterhalt Polycom 2030 (WEP 2030).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es, den Projektstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung von WEP 2030 zu beurteilen. Folgende Fragen standen im Vordergrund:

- Ist das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig planmässig auf Kurs?
- Wurden beim Variantenentscheid Alternativen nachvollziehbar und ausgewogen evaluiert?
- Erfolgt die Koordination mit betroffenen Einheiten innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung zielführend?
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Sind die Angaben / Daten im IKT-SP-Reporting des ISB zu Handen der Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) verlässlich / plausibel?
- Wurde das Vorhaben beschaffungs- und wettbewerbsrechtlich korrekt abgewickelt?
- Gibt es eine klare Regelung zur Kostenteilung und wurde diese umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleitung) und Louis Bodenmann vom 28. November 2016 bis 17. Februar 2017 durchgeführt. Die Besprechung der Ergebnisse fand am 22. Februar 2017 statt. Zur Erfüllung des Prüfauftrags hat die EFK Interviews mit Schlüsselpersonen in der Stamm- und Projektorganisation des BABS, des Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung (GWK) und bei Kantonsvertretern durchgeführt. Sie hat die Projektdokumentation kritisch beurteilt und anhand der Unterlagen die Interviewergebnisse verifiziert.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte in offener und konstruktiver Weise erteilt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 21. März 2017 statt. Teilgenommen haben seitens BABS der Direktor und Auftraggeber, der Projektleiter, der Chef Geschäftsbereich Infrastrukturen sowie der Chef Fachbereich Kommerz; seitens EZV der Direktor und der Chef Kommandobereich Technik; seitens armasuisse der stellvertretende Rüstungschef; seitens FUB der Chef Führungsunterstützungsbasis; seitens GS-VBS der Chef Projekte/Informatik/Controlling; seitens GS-EFD die zuständige Fachreferentin. Die EFK war vertreten durch die Stellvertretende Direktorin, den Fachbereichsleiter, den Revisionsleiter und den Revisionsmitarbeiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Worum geht es beim Projekt WEP 2030?

Polycom ist das Sicherheitsfunknetz der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) der Schweiz, welches auf der Technologie Tetrapol von Airbus basiert. Es ist kein Notsystem, sondern täglich im Einsatz. Polycom wurde von Bund und Kantonen in den Jahren 2001 bis 2015 aufgebaut und hat alleine den Bund 422,5 Millionen Franken gekostet. Seit der Inbetriebnahme des letzten kantonalen Teilnetzes im Jahr 2015 ist Polycom in der Schweiz flächendeckend bei mehr als 55 000 Nutzern eingeführt.

Die Herstellerfirma Airbus garantiert die Unterstützung des Systems Tetrapol bis 2030¹, sofern technische Upgrades vorgenommen werden. Die bisherige Übertragungstechnologie wird ab 2018 vom Hersteller nicht mehr weiterentwickelt.

Für den Umbau der Infrastruktur von der bisherigen auf die neue Technologie muss ein technischer Übergang (Gateway) entwickelt werden. Der Gateway erlaubt die kantonsweise Migration der Infrastruktur über mehrere Jahre. Dabei ist sichergestellt, dass Kantone über die bisherige Technologie mit Kantonen auf neuer Technologie weiterhin kommunizieren können und umgekehrt. Ab 2025, wenn alle Kantone umgestellt sind, erfolgt der Regelbetrieb ohne Gateway.

Die bundesweiten Gesamtkosten für Polycom von 2016 bis 2030 betragen gemäss Botschaft zum Verpflichtungskredit vom 26. Mai 2016 rund 500 Millionen Franken (Projekt und Betrieb).

Terminlich ist WEP 2030 per Ende 2016 im Plan. Die für 2016 geplanten Lieferergebnisse gemäss Werkvertrag wurden vor dem Jahresende abgenommen.

¹ Am 20.3.2017, also nach Prüfende, erhielt das BABS eine Herstellergarantie bis 2035.

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament über WEP 2030 per 30. Juni 2016 ist nicht verlässlich

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) mit dem Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2016 über den Stand des Projekts WEP 2030 informiert².

WEP 2030 meldet per 30. Juni 2016 den Gesamtstatus «grün» mit gleichbleibender Tendenz.

Die EFK hat Termine, Finanzen, Status und Risiken mit dem projektinternen Berichtswesen abgestimmt. Die Termine und der Status sowie die drei gemeldeten Top-Risiken entsprechen zu diesem Zeitpunkt denjenigen im Projekt.

Die folgenden finanziellen Angaben im Bericht sind nicht korrekt:

- Das Reporting umfasst Eigenleistungen von 45,6 Millionen Franken. In diesem Betrag sind auch Leistungen für den Betrieb (alt wie auch neu) enthalten. Sowohl das Volumen (Gesamtbudget) als auch die detaillierten Kostenangaben (Ist / Plan, Kapitel 4.5.5.) sind daher für das Projekt zu hoch ausgewiesen.
- Das Reporting bezieht sich auf das Startdatum 1. Januar 2016 und umfasst somit alle Leistungen im Jahr 2016. Neben dem voll ausgeschöpften Nachtragskredit von 13,8 Millionen Franken wurden 2015/16 noch 3,2 Millionen Franken für die Konzeption bezahlt, welche in der Projektaufstellung bzw. im Statusbericht vom 30. Juni 2016 nicht erscheinen. Die Ist-Zahlen sind daher unvollständig.
- In der Leistungswertanalyse sind die «Actual Costs» (auch «Burned Value» = Kosten) mit 7,5 Millionen Franken angegeben. Dies entspricht den externen Kosten, die Eigenleistungen des BABS (interne Personalkosten) fehlen.
- Der interne Personalaufwand bis 30. Juni 2016 wird mit 1 Million Franken ausgewiesen, wobei effektiv 150 000 Franken aufgelaufen sind. Das Projekt hat fälschlicherweise den Budgetwert (2 Millionen Franken pro Jahr) für ein halbes Jahr rapportiert.

Die «Earned Value» basiert auf einer linearen Berechnung der Kosten im Verhältnis zur abgelaufenen Zeit, nicht auf der Messung des Fortschritts einzelner Arbeitspakete.

Beurteilung

Die EFK kann die Verlässlichkeit der Berichterstattung zum Projekt WEP 2030 vom 30. Juni 2016 nicht bestätigen, da die vermittelten Informationen teilweise nicht dem internen Berichtswesen des Projekts entsprechen.

Der Betrag von 3,2 Millionen Franken für die Konzeption sollte in der Projektabrechnung und in der Berichterstattung an die FinDel ausgewiesen werden, da er in der Botschaft zum Nachtragskredit 1 explizit ausgewiesen wurde (Kapitel 4.3 der Botschaft «Nachtrag 1 zum

² Bundesratsbeschluss vom 26. Oktober 2015 «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2016 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK»

Voranschlag» vom 23. März 2016) und somit dem Projekt zuzuordnen ist. Die übrigen Kostenangaben sollten korrigiert werden, nachdem das Projektcontrolling, wie im Kapitel 6.2 beschrieben, neu aufgesetzt worden ist.

Da der Fortschritt nicht auf einzelne Arbeitspakete gemessen wird, hat der «Earned Value» keine grosse Aussagekraft.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, die Kosten für die Konzeption sowie die internen Kosten in der Projektabrechnung und in der Berichterstattung an die Finanzdelegation auszuweisen. Zudem sollte die Berichterstattung (u. a. die Leistungswertanalyse) richtiggestellt werden.

Stellungnahme des Bundesamts für Bevölkerungsschutz:

Einverstanden. Vorgesehen mit der Berichterstattung an die Finanzdelegation per Q3 2017.

4 Neustrukturierung über die Organisationsgrenzen hinweg

Das Schlüsselprojekt WEP 2030 war zum Prüfungszeitpunkt auf die Erstellung und Einführung des Gateways ausgerichtet. Die Rollouts in den Kantonen und im GWK (2019 bis 2025) werden in einzelnen Projekten durchgeführt, welche unter der Verantwortung der jeweiligen Kantone oder des GWK stehen. Das BABS hat in dieser Phase, bis auf die Verantwortung zur Sicherstellung des Parallelbetriebs, nur eine koordinierende Rolle. Die Finanzierung der Projekte zum Umbau der Basisstationen erfolgt durch die Kantone und das GWK, welches einen eigenen Verpflichtungskredit in derselben Botschaft wie das BABS beantragt hat.

4.1 Bündelung der Kräfte auf Bundesebene

BABS und GWK erhalten im Rahmen der Botschaft zum WEP 2030 je einen eigenen Verpflichtungskredit. Gemäss Botschaft und aktuellem Projektsetup trägt das BABS die Verantwortung für die Erstellung des Gateways, den Ersatz für die Vermittlerinfrastruktur, die Migrationsvorbereitung sowie den Parallelbetrieb. Davon getrennt ist das GWK für die Anpassung der sogenannten Umsysteme und den Ersatz seiner Basisstationen verantwortlich. Für die Migration der GWK-Sendestandorte hat das BABS nur eine koordinierende Rolle. Gemäss Botschaft zum Verpflichtungskredit benötigt das GWK keine Ressourcen für die Koordination.

Der Direktor des BABS sieht sich nach eigener Aussage in der Gesamtverantwortung für den in der Botschaft vorgeschlagenen Werterhalt von Polycom bis 2030.

Beurteilung

Aus Effizienzgründen macht es wenig Sinn, wenn die Aufgaben des Bundes in diesem Vorhaben auf zwei getrennte Departemente verteilt sind. Die Komplexität des Vorhabens mit dem BABS, den Kantonen und dem GWK als Beteiligte könnte durch die Bündelung der bundesseitigen Teile reduziert und Synergien könnten erzielt werden. Gleiches betrifft den anschliessenden Betrieb der neuen Infrastruktur von BABS und GWK: Auch hier spricht vieles dafür, dass dieser zusammengeführt wird. Ein weiterer Vorteil ergibt sich aus der Konzentration der Fachkompetenzen. Statt verteiltes, fragmentiertes Know-how zu haben, wäre es deutlich einfacher, wenn der Bund als wirksames «Kompetenzzentrum» agieren könnte.

Die Verantwortlichen des BABS und der Eidg. Zollverwaltung unterstützen diese Stossrichtung und möchten die Chance, Synergien zu realisieren, nutzen.

Konkret könnte die Zusammenführung folgendermassen ausgestaltet werden:

- Die bisher unter geteilter Verantwortung von BABS und GWK stehenden Vorhaben inkl. deren Verpflichtungskredite werden zusammengeführt.
- Das BABS übernimmt die Gesamtverantwortung für das Projekt.
- Die Beschaffungsdelegation des BABS für WEP 2030 wird auf die GWK-Teile ausgeweitet.
- Das Gesamtvorhaben wird als ein einziges IKT-Schlüsselprojekt geführt und gegenüber Bundesrat und FinDel rapportiert.
- Die Erarbeitung von Varianten für den Betrieb des Systems Polycom ab 2025 (eventuell unter Einbezug weiterer Bundesstellen und der kantonalen Aufgaben). Im Fokus steht

die Zusammenlegung des Betriebs an einer Stelle, sofern dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist.

Die EFK erachtet es als wichtig, dass diese Transformation unter Berücksichtigung von Strategie, Prozessen, System, Ressourcen und betroffenen Personen/Kultur erfolgt. Sie sollte daher auf Stufe Amtsführung gesteuert, kommuniziert und durch eine von beiden Seiten akzeptierte Integrationsfigur geführt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, ihre Polycom-Projekte im Vorhaben Werterhalt Polycom 2030 beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz zusammenzulegen.

Stellungnahme des Eidgenössischen Finanzdepartements und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport:

EFD und VBS sind gerne bereit zu prüfen, ob und inwiefern die Gesamtverantwortung für das Vorhaben Werterhalt Polycom 2030 durch das VBS übernommen werden kann. Die Prüfung wird auch die allfällige Abtretung von finanziellen und personellen Projektmitteln vom EFD / EZV an das VBS / BABS beinhalten. Unabhängig von einer Gesamtverantwortung im VBS a) können dringende Massnahmen in der Beschaffung in Absprache mit EZV und BABS vorab umgesetzt werden; b) wird die gemeinsame Rapportierung EFD-VBS gegenüber dem Parlament umgesetzt sowie c) nimmt eine Vertretung der EZV in der Projektsteuerung des Vorhabens Werterhalt Polycom 2030 Einsitz.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, den Betrieb des Grenzwachtkorps-Teils von Polycom dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz zu übertragen, sofern dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist.

Stellungnahme des Eidgenössischen Finanzdepartements und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport:

Der Betrieb von Polycom erfolgt heute durch verschiedene Partner auf Stufe Bund und Kantone. EFD und VBS sind gerne bereit zu prüfen, ob und inwiefern eine Bündelung der Aktivitäten Stufe Bund auch für den Betrieb im VBS erfolgen kann, und gegebenenfalls die Gesamtverantwortung für den Betrieb des EZV-Teils von Polycom dem VBS / BABS zu übertragen. Dazu sollen vorgängig unter der Federführung des BABS verschiedene Varianten ausgearbeitet werden, was den Umfang und die Ausgestaltung der Gesamtverantwortung betrifft. Insbesondere soll aufgezeigt werden,

- welche Betriebsleistungen das BABS selbst erbringt und welche bundesintern und/oder bundesextern bezogen werden sowie
- welche Chancen/Risiken damit verbunden sind. Bei der Ausgestaltung der Varianten wird darauf zu achten sein,
- dass nebst der FUB und dem BIT keine weitere bundesinterne (technische, operative) Betriebsorganisation von Telekommunikationssystemen aufgebaut wird und

- dass die Nutzung von Synergien beim Betrieb der weiteren (bestehenden und geplanten) bevölkerungsschutzrelevanten Telekommunikationssysteme des BABS geprüft werden. Zudem wird eine allfällige Abtretung der entsprechenden Ressourcen (finanzielle und personelle Betriebsmittel) vom EFD / EZV an das VBS / BABS zu prüfen und festzulegen sein.

4.2 Planungssicherheit durch verbindlicheren Einbezug der Kantone erhöhen

Die Kantone sind zum Prüfzeitpunkt über das Kernteam und die Arbeitsgruppe Nutzer eingebunden, jedoch nicht im Projektausschuss vertreten. Generell wird durch das Projekt in den Bereichen Koordination, Stakeholder Management und Kommunikation auf Arbeitsgruppen verwiesen. Diese sind die primären Plattformen für den Informations- und Meinungsaustausch zu allen Polycom-Themen.

Obwohl der termingerechte Abschluss des Projektes essenziell von der Einführung bei den Kantonen abhängt, hat der Bund keine verpflichtende Möglichkeit, den Terminplan gegenüber den Kantonen durchzusetzen. Für die Einführung auf Kantonsseite wird auf Freiwilligkeit gesetzt, d. h. die Kantone müssen ihrerseits aktiv werden. Hier vertraut das BABS vor allem auf die bestehenden, gut etablierten Kontakte und die Arbeitsgruppe Nutzer. Darüber hinaus unterstützt das BABS die Kantone mit Dienstleistungen, welche deren Projektabwicklung vereinfachen sollen.

Beurteilung

Die EFK würdigt die Anstrengungen des BABS und die derzeit konstruktive und erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Kantonen. Aus Sicht der EFK greifen jedoch rein begleitende Massnahmen und die koordinierende Rolle des BABS in diesem Kontext nur, solange sich keine ernsthaften Verzögerungen im Projektablauf ergeben. Die bestehenden und bewährten Informationsplattformen eignen sich zur Koordination, sind aber nicht als Steuerungsgremien ausgestaltet.

Mit Blick auf die jährlichen Mehrkosten für den Bund eines länger dauernden Parallelbetriebs von jährlich 3,64 Millionen Franken sollten die Kantone verbindlicher einbezogen werden. Allenfalls kann auch im Rahmen der Revision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes (BZG) eine stärkere Rolle des BABS fixiert werden. Das BABS sollte alles daran setzen, dass die Kantone ihre Projekte so planen und umsetzen, dass der Parallelbetrieb und die damit verbundenen Kosten per Ende 2025 entfallen.

Auf jeden Fall sollten die Kantone bereits in der Planung der Einführung (Rolloutphase) mit fachlich kompetenten Vertretern im Projektausschuss eingebunden werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Massnahmen zu ergreifen, damit dem Bund nach 2025 keine Kosten für den Parallelbetrieb mehr anfallen.

Stellungnahme des Bundesamts für Bevölkerungsschutz:

Einverstanden. Es sind verschiedene Massnahmen vorgesehen. Allfällige rechtliche Massnahmen sind im Rahmen der BZG-Revision politisch zu entscheiden. Die Vernehmlassungsvorlage der BZG-Revision ist per Q3 2017 geplant.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, eine geeignete Kantonsvertretung in den Projektausschuss aufzunehmen.

Stellungnahme des Bundesamts für Bevölkerungsschutz:

Einverstanden. Die Vertretung der Kantone ist durch diese zu bestimmen.

5 Die Beschaffungen wurden korrekt durchgeführt und der Werkvertrag fair ausgehandelt

Die notwendigen Beschaffungen im Projekt WEP 2030 sind nach Wissensstand zum Prüfzeitpunkt bekannt. Die personellen und finanziellen Mittel wurden mit der Botschaft zu einem Gesamtkredit für den Werterhalt von Polycom vom 25. Mai 2016 beantragt und später so genehmigt.

Bisher wurden zwei freihändige Vergaben durchgeführt:

Im Vorfeld zur Ausschreibung wurde die Konzeption erarbeitet. Dazu wurde ein separater Dienstleistungsvertrag über 3,5 Millionen Franken freihändig an Atos AG vergeben, welcher am 8. Oktober 2015 auf simap.ch publiziert und ausreichend begründet wurde. Diese Vergabe basiert auf der gültigen Beschaffungsdelegation an das BABS vom 9. Januar 2014.

Die proprietären Systemkomponenten und die dazugehörigen Dienstleistungen wurden freihändig in Form eines Werkvertrags an Atos AG vergeben³. Auch diese Vergabe basiert auf der Beschaffungsdelegation vom 9. Januar 2014. Die Begründung für die freihändige Vergabe ist ausführlich und vollständig. Der Vertrag wurde zudem durch ein unabhängiges Rechtsgutachten beurteilt und enthält bereits ausgehandelte Optionen für die Beschaffung der Basisstationen durch die Kantone und das GWK.

Aufgrund der Monopolstellung des Anbieters wurde das Einsichtsrecht vertraglich vereinbart. Auch Konventionalstrafen und Ausstiegsklauseln sind im Vertrag enthalten. [REDACTED]

Abnahmekriterien und Gewichtungen sowie Höher- oder Herabstufungen sind detailliert definiert. Qualitätsrelevante Eskalationswege werden pro Teilprojekt festgelegt. Wie und über welchen Zeitraum die Parteien bei festgestellten Mängeln miteinander umgehen, ist hingegen nicht direkt geregelt.

Weitere benötigte, nicht im Werkvertrag abgedeckte Lieferungen und Leistungen der Bedarfsträger (Bund / Kantone) werden gemäss den gesetzlichen Vorgaben (BöB / VöB) in einem ordentlichen Beschaffungsverfahren ausgeschrieben, insbesondere im Rahmen des laufenden, aber auch zukünftigen Betriebs.

Die Dienstleistungen für den Parallelbetrieb der alten und neuen Technologie müssen noch vertraglich vereinbart werden, die Beschaffung dazu ist bereits erfolgt.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK sind die Beschaffungen regelkonform durchgeführt worden. Die EFK kann nachvollziehen, dass der Gesamtauftrag nicht in einzelne Lose aufgeteilt und ausgeschrieben wurde. Eine Zusammenarbeit mehrerer Erbringer von Teilleistungen wäre aufgrund der Tatsache, dass neben dem Bund auch die Kantone im Projekt involviert sind, mit Risiken (zum Beispiel Schnittstellen, unklare Verantwortlichkeiten etc.) verbunden, die einen möglichen wirtschaftlichen Nutzen bei Weitem überstiegen hätten.

³ Zuschlagspublikation vom 28. Dezember 2015 auf www.simap.ch

Das vertraglich vereinbarte Einsichtsrecht entspricht den Richtlinien des EFD und ist deshalb aus Sicht der EFK auch durchsetzbar. Zusammen mit den definierten Abnahmekriterien, Konventionalstrafen und Ausstiegsklauseln ist sichergestellt, dass die Vertragspartner die zugesicherten Leistungen erbringen.

Die EFK erachtet es als zielführend, dass die Leistungen ausserhalb des Werkumfangs (zum Beispiel Ressourcen für Controlling, Qualitäts- und Risikomanagement) über einen bestehenden Rahmenvertrag bezogen werden.

6 Projektsteuerung und -führung

6.1 Das Projekt ist trotz wenig strukturierter Anfangsphase im Plan

Die heute eingesetzte Technologie wurde ab 2008 mehrmals schriftlich auf Mai 2018 angekündigt.

Die Initialisierungsphase hat keinen eindeutigen Starttermin und wurde am 1. Juli 2016 abgeschlossen. Die Konzeptphase war währenddessen als Sofortmassnahme gestartet worden.

Um die Lieferantenabhängigkeit zu mindern, wurden vor und während der Initialisierung alternative Lösungsvarianten geprüft. Aus technischer, funktionaler, betrieblicher und wirtschaftlicher Sicht hat sich schliesslich die gewählte Variante durchgesetzt. Mangels Alternativen ist dies die beste Lösung für den langfristig erzielbaren Nutzen und den späteren Betrieb. Der Bundesrat und schliesslich auch das Parlament konnten der Argumentationskette folgen. Auch seitens der Anwendergruppen waren die Notwendigkeit und das Vorgehen unbestritten.

Beurteilung

Der wenig strukturierte, nicht HERMES konforme Projektverlauf – vor allem in der Anfangsphase – war für die EFK aufgrund von Versäumnissen in der Vergangenheit nachvollziehbar. Die Versäumnisse wurden unter enormem Zeitdruck und Ressourcenknappheit gut und stringent aufgearbeitet. Der Entscheid zur Variantenwahl ist für die EFK ausreichend dokumentiert.

Das Engagement des BABS-Direktors und des Projektteams war und ist enorm hoch. Nach der turbulenten Anfangsphase muss das Projekt nun aber die Strukturen etablieren, um für die nächsten anspruchsvollen Jahre gerüstet zu sein. Das BABS hat den Handlungsbedarf erkannt, die EFK erwartet daher im weiteren Projektverlauf eine Verbesserung der Situation, die insbesondere durch HERMES-konformes Vorgehen erzielt werden kann.

Im Vorfeld der kantonalen Migrationen will das Projekt ein Integrationskonzept auf Gesamtprojektebene sowie Templates für die identischen Abläufe der einzelnen Umsetzungsprojekte erstellen. Im Hinblick auf den Einbezug der Kantone (s. Kapitel 4.2) erachtet die EFK diese Massnahme als wichtig.

Um eine ähnlich turbulente Ablösung in Zukunft zu vermeiden, will das BABS zukünftig früher aktiv werden. Ab 2022 ist ein Innovationsprozess geplant, in welchem bereits auf den Nachfolger von Polycom fokussiert wird. Ein Ziel dabei ist, wenn möglich, aus dem Abhängigkeitsverhältnis zu einem monopolistischen Anbieter herauszukommen. Die EFK begrüsst dieses Vorgehen und würde es als sinnvoll erachten, wenn das BABS das im Aufbau befindliche Technologie- und Innovationsmanagement regelmässig, z. B. einmal jährlich, in der Geschäftsleitung BABS traktandiert. Die Kantone sind in geeigneter Weise einzubeziehen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, unter Einbezug der Anspruchsgruppen eine Geschäfts- und Technologie-Architektur inkl. konkreter und verbindlicher Mittelfristplanung für die in seinem Verantwortungsbereich liegenden (Alarmierungs- und Telematik-) Systeme zu erstellen und die dazu erforderlichen Abklärungen zeitgerecht vorzunehmen.

Stellungnahme des Bundesamts für Bevölkerungsschutz:

Einverstanden. Diese Empfehlung wird im Rahmen der Auslegeordnung der Alarmierungs- und Kommunikationssysteme im Bevölkerungsschutz konkretisiert und dem Bundesrat unterbreitet (geplant Q3 2017).

6.2 Die Kostentransparenz sollte erhöht werden

Gemäss Botschaft zum Verpflichtungskredit vom 26. Mai 2016 setzen sich die Gesamtkosten des Bundes für Polycom 2016–2030 wie folgt zusammen:

- Gesamtkredit von 159,6 Millionen Franken, bestehend aus:
 - 94,2 Millionen Franken für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb der Nachfolgetechnologie
 - 65,4 Millionen Franken für den Ersatz der Basisstationen GWK
- 13,8 Millionen Franken Nachtrag 1 zum Voranschlag 2016
- Eigenleistungen BABS von 45,6 Millionen Franken
- Betriebskosten BABS von 120 Millionen Franken
- Eigenleistungen inkl. Betrieb GWK von 161 Millionen Franken.

Die Kostenschätzung für den zukünftigen Betrieb wurde aus der Vergangenheit extrapoliert. Die Eigenleistungen des BABS enthalten sowohl Projekt- wie auch Betriebspersonal. Eigenleistungen des GWK sind nicht nach Projekt und Betrieb aufgeteilt.

Die Kosten der Härtung der Standorte des GWK (Stromautonomie) sind nicht enthalten, was in der Botschaft offen ausgewiesen ist. Diese Kosten werden gemäss GWK über den Betrieb getragen.

Beurteilung

Die in der Botschaft ausgewiesenen Gesamtkosten von 500 Millionen Franken sind als Richtgrösse anzusehen und aus den oben genannten Gründen weder transparent noch belastbar. Nicht nachvollziehbar sind z. B. auch die veranschlagten Betriebskosten, welche nach den Rollouts eher sinken sollten, da die Komplexität der Infrastruktur abnimmt.

Ein Kostencontrolling über die Gesamtausgaben für Polycom von 2016 bis 2030 ist auf der Basis der ungenügenden Zahlentransparenz in der Botschaft erschwert.

Die EFK erwartet, dass das BABS nach der möglichen Zusammenlegung der beiden Vorhaben (siehe Kapitel 4.1) das Projektcontrolling neu aufsetzt. Dabei sollen die Gesamtkosten (Fremd- und Eigenleistungen) über die Periode vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2025 als Vergleichsbasis gelten. Zudem sollte ersichtlich sein, welche Positionen dem Projekt und welche dem Betrieb zuzurechnen sind. Weiter sollte das BABS die Kostenschätzungen für den künftigen Betrieb ab 2025 unter Berücksichtigung allfälliger neuer effizienzverbessernder Betriebsmodelle (siehe Empfehlung im Kapitel 4.1) bereinigen.

6.3 Qualitätssicherung und Risikomanagement mit Verbesserungspotenzial

Die Qualitätssicherung wird im Rahmen der vertraglichen Leistungen des Lieferanten gelebt und sichergestellt. Fixiert ist dies in der Vertragsanlage vom 29. März 2016.

Die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers auf Steuerungsebene gemäss HERMES5 ist vakant, der Projektleitung zufolge wird die Rolle ab Q2/2017 besetzt. Der notwendige Mitarbeiter kann aus einem bestehenden Rahmenvertrag abgerufen werden.

Die Risiken im Projekt werden erfasst und überwacht. Das Risikomanagement ist im Projektmanagementplan ziemlich knapp dokumentiert. Die Erfassung der Risiken ist beschrieben, der Prozess jedoch nicht abgebildet. Die geführten Risiken und die ausgewiesenen Top-Risiken sind mit Massnahmen hinterlegt.

Die Top-Risiken gemäss Projekt-Risikomanagement per 6. Februar 2017 sind:

- Qualitätsmängel bei den Basisstationen
- Kantone führen die Migrationen nicht bis 2025 durch
- Der Reifegrad der Migrationsvorbereitungen wird bis Ende 2018 nicht erreicht

Weiter stellt der Meilenstein 4 (Verification of functional requirements) Mitte 2022 ein bedeutendes Risiko dar, da zu diesem Zeitpunkt zum ersten Mal End-To-End-Performance- und Lasttests mit ca. 50 % Nutzern auf der neuen Plattform durchgeführt werden. Obwohl bereits vorher Performance- und Lasttests unter Laborbedingungen stattfinden werden, ist dies der entscheidende Test unter realen Bedingungen.

Ein grosser Teil der Basisstationen GWK werden ab 2018 nicht mehr durch den Hersteller unterstützt. Da der Integrationspartner sich nur für Ersatzbeschaffungen verpflichtet, wenn andere Polycom-Netzbetreiber die Ersatzteile von ausser Betrieb genommenen Basisstationen zur Verfügung stellen, muss auch dieser Punkt vom BABS überwacht werden.

Beurteilung

Die Qualitätssicherung und das Risikomanagement sind konzipiert und werden durchgeführt. Die Qualitätssicherung bezieht sich aber nur auf lieferantenseitig erstellte Ergebnisse und das Risikomanagement sollte ausführlicher dokumentiert und mit einem Prozess hinterlegt werden, damit die Durchgängigkeit über alle Ebenen (Ausführung, Führung, Steuerung) und den Betrieb gegeben ist. Im Projekt sind die Risiken in den Bereichen Performancetests und Wartung der Basisstationen bekannt. Das Projekt sollte diesen Risiken besonders Rechnung tragen und vor allem nach jedem Kantonsrollout Performance- und Lasttests durchführen sowie die Situation neu beurteilen.

Die unabhängige Sicht und nötige Durchsetzungskraft ist durch das Fehlen des Qualitäts- und Risikomanagers auf Steuerungsstufe nicht gegeben. Die EFK geht davon aus, dass der Qualitäts- und Risikomanager im 2. Quartal 2017 seine Arbeit aufnimmt.

6.4 Das ISDS-Konzept fehlt noch, obwohl das Projekt bereits in der Realisierung ist

Das ISDS-Konzept ist zum Prüfungszeitpunkt noch in der Erstellung.

Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit werden im Verlauf des Projekts laufend umgesetzt, potenzielle Sicherheitslücken wurden im Rahmen der Architekturkonzepte gemäss Angaben der Projektleitung bereits ausgeschlossen.

Beurteilung

Es ist für die EFK nachvollziehbar, dass aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Phasenübergang vom Konzept zur Realisierung schnell erfolgen musste. Das fehlende ISDS-Konzept stellt jedoch ein erhebliches Risiko dar, da im schlimmsten Fall bereits erfolgte Entwicklungen neu angegangen bzw. aufwändig überarbeitet werden müssen. Daher sollte das ISDS-Konzept mit hoher Dringlichkeit erstellt werden.

Empfehlung 7 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept mit hoher Dringlichkeit zu erstellen.

Stellungnahme des Bundesamts für Bevölkerungsschutz:

Einverstanden. Das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) liegt per Q3 2017 vor.

6.5 Grosse Abhängigkeit von internen und externen Spezialisten

Das Projekt hat einen hohen Anteil an Fremdleistungen, die in Form eines Werkvertrags freihändig an den Umsetzungspartner vergeben wurden. Dies führt zu einem grossen Abhängigkeitsverhältnis, da der Lieferant die Anforderungen definiert hat, die Entwicklungen wie auch die Tests verantwortet. Das Projekt führt lediglich über die definierten Meilensteine, die effektive Führung findet aus Sicht der EFK beim Lieferanten statt.

Der Projektleiter und stellvertretende Projektleiter waren bis Ende 2016 die einzigen internen Leistungserbringer im Projekt. Beide waren nicht zu 100 % für das Projekt freigestellt, die Projektleitung wurde nebenbei wahrgenommen (zu ca. 50 %). Der Projektleiter führt parallel eine Abteilung mit sieben Personen und einen Arbeitskreis. Der stellvertretende Projektleiter war auch in anderen Projekten involviert. Beide Schlüsselressourcen haben eine Überbelastung von 35 bis 50 Prozent. Die Abhängigkeit von diesen beiden Personen ist gross, da sie die internen Know-how-Träger sind.

Für das Projekt wurden sechs zusätzliche Personen rekrutiert, welche erst im Laufe des Jahres 2017 zur Verfügung stehen.

Beurteilung

Die Abhängigkeit vom externen Lieferanten ist hoch. Die Kumulation der Verantwortlichkeit im Entwicklungs- und Implementierungsprozess beim Umsetzungspartner erachtet die EFK als risikoreich. Daher sollte dieser eng überwacht werden. Um der Abhängigkeit mittelfristig entgegenzuwirken, sollte das BABS im Laufe des Projektes auch im Bereich Systemintegration Kompetenzen aufbauen.

Das Projekt WEP 2030 wurde mit wenigen Ressourcen gestartet, weshalb die EFK die Ressourcensituation kritisch beurteilt. Der Ressourcenaufbau wurde eingeleitet, jedoch ist eine Verbesserung der Situation erst ab Mitte 2017 absehbar. Folglich ist seitens BABS darauf zu achten, dass die sonst schon sehr belasteten Schlüsselpersonen möglichst schnell entlastet werden.

Das Know-how, welches aktuell noch auf den Lieferanten und die zwei internen Schlüsselpersonen konzentriert ist, muss schnell auf die neuen Mitarbeiter übertragen werden, um die Risiken zu senken. Die EFK erwartet, dass die Situation über die Massnahmen zur Bündelung der Kräfte auf Bundesebene zum Teil entschärft werden kann (siehe Kapitel 4.1).

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1)

Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV, SR 510.411)

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

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

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|-------------|--|
| BABS | Bundesamt für Bevölkerungsschutz |
| BöB | Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen |
| BORS | Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| FinDel | Finanzdelegation der eidgenössischen Räte |
| GPK | Geschäftsprüfungskommission |
| GWK | Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| IKT-Cockpit | Controlling-Werkzeug der Bundesinformatik |
| IKT-SP | IKT-Schlüsselprojekt |
| IP | Internet-Protokoll |
| ISB | Informatiksteuerungsorgan des Bundes |
| PA / SteCo | Projektausschuss / Steering Commity |
| PCO | Projekt-Controlling |
| QS | Qualitätssicherung |
| RM | Risikomanagement |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VK | Verpflichtungskredit |
| VöB | Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen |
| WEP 2030 | Werterhalt von Polycom 2030 (Projekt) |

Anhang 3: Glossar

| | |
|------------------|--|
| Beschaffungsplan | Liste der Beschaffungen im Projekt gemäss HERMES. i.d.R Bestandteil des Projektmanagement-Plans |
| HERMES | eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode 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. |
| Parallelbetrieb | Gleichzeitiger Betrieb der alten und neuen Technologie |
| simap.ch | Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz |
| ISDS-Konzept | Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept. Ein zwingendes HERMES-Lieferobjekt, sofern erhöhter Schutzbedarf festgestellt wird |

Priorisierung der Empfehlungen

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