



***Prüfung des
IKT-Schlüsselprojektes
«Programm
Betriebswirtschaftliche
und Logistische Systeme
der Verteidigung und
der armasuisse»***

Armeestab



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Ordering address	
Bestellnummer	1.16551.525.00374.005
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
Résumé	Français («L'essentiel en bref»)
Riassunto	Italiano («L'essenziale in breve»)
Summary	English («Key facts»)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes «Programm Betriebswirtschaftliche und Logistische Systeme der Verteidigung und der armasuisse» Armeestab

Das Wesentliche in Kürze

In den letzten elf Jahren investierte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) 213,5 Millionen Franken in die Weiterentwicklung seiner betriebswirtschaftlichen Systeme. Das zur Koordination etablierte Programm „Betriebswirtschaftliche und Logistische Systeme der Verteidigung und der armasuisse“ (BLSV/ar) wurde per Ende 2016 abgeschlossen.

Im Dezember 2016 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dieses Programm erstmalig als Schlüsselprojekt des Bundes. Die Prüfung fokussierte auf dessen Abschluss sowie die verbleibenden Pendenzen.

Die EFK erachtet das vom VBS gewählte Vorgehen, alle SAP-Vorhaben im Departement gesammelt in einem Programm zusammenzufassen, als zielführend. Das VBS hat das Programm professionell abgewickelt. Im Abschlussbericht weist es nicht verbrauchte Budgetmittel von über 40 Millionen Franken aus. Diese setzen sich zusammen aus nicht realisierten Leistungen und effektiven Einsparungen. Mangels einer Bewertung der Pendenzen ist eine Zuordnung nicht möglich. Der Restbetrag im Programmabschlussbericht hat daher nur eine begrenzte Aussagekraft. Im Übrigen sind die Abschlussarbeiten nachvollziehbar und gut umgesetzt. Aufgrund dieser Prüfbefunde hat die EFK keine Empfehlungen formuliert.

Die nächsten grossen Herausforderungen stehen bereits an

Die Weiterentwicklung der betriebswirtschaftlichen Systeme bleibt auch nach Abschluss des Programms eine Daueraufgabe für das VBS. In Anbetracht des komplexen Umfeldes und der Abhängigkeiten zu anderen grossen Projekten des Bundes plant das VBS diese wiederum als Programm zu führen.

Der Softwarehersteller stellt das VBS vor eine nächste grosse Herausforderung, die mit dem Folgeprogramm angegangen werden muss. Die seit 1997 eingesetzte Software wird gemäss Hersteller Ende 2025 ihr Lebensende erreichen und muss auf die nächste Generation (S/4HANA) migriert werden. Unterstützung in diesem Vorhaben erhält das VBS vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB). Dieses startete im Dezember 2016 das Projekt «SUPERB23» zur Erarbeitung der ERP-IKT-Strategie 2023. Die Strategie wird sowohl die militärischen als auch die zivilen Lösungen umfassen. Das VBS ist folglich im Projekt und in dessen Ausschuss vertreten. Diese Zusammenarbeit erhöht aus Sicht der EFK die Chance, dass das VBS die Migration auf die nächste Generation bis Ende 2025 schaffen wird.



Audit du projet informatique clé concernant le programme «Systèmes de gestion et de logistique de la défense et d'armasuisse» État-major de l'armée

L'essentiel en bref

Pendant les onze dernières années, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a investi 213,5 millions de francs dans le développement continu de ses systèmes de gestion. Créé pour coordonner ces travaux, le programme «Systèmes de gestion et de logistique de la défense et d'armasuisse» a été achevé à la fin de l'année 2016.

En décembre 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la première fois ce programme en tant que projet informatique clé de la Confédération. L'audit a porté principalement sur son achèvement et sur les points en suspens.

Le CDF juge la procédure choisie par le DDPS de regrouper tous les projets SAP du département dans un programme comme étant efficace. Le DDPS l'a géré de façon professionnelle. Dans le rapport final, il indique que les ressources budgétaires non utilisées s'élèvent à 40 millions de francs. Celles-ci découlent de prestations non réalisées et d'économies effectives. Faute d'évaluation des points en suspens, une attribution de ces ressources n'est pas possible. L'information sur le montant restant dans le rapport final n'est donc que d'une pertinence limitée. Enfin, les travaux de clôture sont compréhensibles et bien mis en œuvre. Sur la base de ces résultats, le CDF n'a formulé aucune recommandation.

Les prochains grands défis pointent déjà à l'horizon

Même après l'achèvement du programme, le développement continu des systèmes de gestion reste une tâche permanente pour le DDPS. Compte tenu de l'environnement complexe et des dépendances avec d'autres grands projets de la Confédération, il prévoit de la réaliser à son tour dans le cadre d'un programme.

Le fabricant de logiciels impose au DDPS un prochain grand défi qui devra être relevé avec le nouveau programme. Selon le fabricant, le logiciel utilisé depuis 1997 arrivera au terme de son cycle de vie à la fin de l'année 2025 et devra être migré vers la prochaine génération (S/4HANA). Pour ce faire, le DDPS sera soutenu par l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Cette dernière a lancé le projet «SUPERB23» en décembre 2016, afin d'élaborer une stratégie ERP 2023, qui concernera les solutions tant militaires que civiles. Le DDPS est par conséquent représenté au sein de ce projet et son comité. Le CDF estime que cette collaboration permettra d'augmenter les chances du DDPS de réussir la migration vers la prochaine génération d'ici à la fin de 2025.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC concernente il programma «Sistemi di gestione aziendale e logistica della Difesa e di armasuisse»

Stato maggiore dell'esercito

L'essenziale in breve

Negli ultimi 11 anni il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ha investito 213,5 milioni di franchi nell'ulteriore sviluppo dei propri sistemi di gestione aziendale. Creato per coordinare questi lavori, il programma «Sistemi di gestione aziendale e logistica della Difesa e di armasuisse» si è concluso alla fine del 2016.

Nel dicembre 2016, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato per la prima volta questo programma quale progetto chiave TIC della Confederazione. La verifica si è concentrata sulla sua conclusione e sui punti in sospeso.

Il CDF considera efficace la procedura scelta dal DDPS di raggruppare tutti i progetti SAP del Dipartimento in un programma. Il DDPS ha attuato tale programma con professionalità. Nel rapporto finale il Dipartimento indica che le risorse a preventivo non utilizzate ammontano a oltre 40 milioni di franchi e si compongono di prestazioni non realizzate e risparmi effettivi. Poiché i punti in sospeso non sono ancora stati valutati, non è possibile decidere come verranno utilizzate tali risorse. L'informazione concernente l'importo residuo riportata nel rapporto finale è dunque poco significativa. Infine, i lavori di ultimazione del programma sono presentati in modo comprensibile e sono stati eseguiti correttamente. Sulla base di questi risultati, il CDF non ha formulato alcuna raccomandazione.

Le prossime grandi sfide si profilano all'orizzonte

Anche se il programma si è concluso, l'ulteriore sviluppo dei sistemi di gestione aziendale rimane un compito permanente del DDPS. Il Dipartimento prevede di espletarlo nel quadro di un nuovo programma, considerata la complessità dell'ambiente e le interazioni con altri importanti progetti della Confederazione.

Il produttore del software lancia al DDPS la prossima grande sfida che dovrà essere raccolta con il nuovo programma. Secondo il produttore, il software – utilizzato dal 1997 – giungerà al termine del suo ciclo di vita alla fine del 2025 e si dovrà procedere a una migrazione verso la nuova generazione (S/4HANA). A tale scopo il DDPS potrà avvalersi del sostegno dell'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC). Quest'ultimo ha avviato nel dicembre 2016 il progetto «SUPERB23», al fine di elaborare la strategia ERP-TIC 2023 che riguarderà soluzioni sia militari che civili. Di conseguenza, il DDPS è rappresentato in seno a tale progetto e al suo comitato. Secondo il CDF, grazie a questo rapporto di collaborazione il DDPS avrà maggiori probabilità di riuscire a migrare verso la prossima generazione del software entro la fine del 2025.

Testo originale in tedesco



Audit of the key ICT project "Programme on defence and armasuisse management and logistical systems"

Armed Forces Staff

Key facts

In the last 11 years, the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) has invested CHF 213.5 million in the further development of its management systems. The "Programme on defence and armasuisse management and logistical systems" (BLSV/ar programme) established for coordination was concluded at the end of 2016.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited this programme for the first time as a key federal project in December 2016. The audit focussed on its conclusion and the remaining pending issues.

The SFAO considers the procedure selected by the DDPS to group all of the department's SAP projects together in one programme to be expedient. The DDPS completed the programme in a professional manner. In the final report, it had unused budget funds of over CHF 40 million. These funds consist of unrealised payments and effective savings. In the absence of an evaluation of the pending issues, allocation is not possible. The remaining amount in the programme's final report thus offers only a limited amount of information. Moreover, the concluding work was comprehensible and well implemented. Due to these audit findings, the SFAO made no recommendations.

The next big challenges are already looming

The further development of the management systems is still a permanent task for the DDPS even after the programme's conclusion. In view of the complex environment and the dependencies on other big federal projects, the DDPS is once again planning to run these projects as a programme.

The software manufacturer is presenting the next big challenge for the DDPS, and this will have to be tackled with the follow-up programme. The software which has been employed since 1997 will reach the end of its useful life at the end of 2025 and will have to be migrated to the next generation (S/4HANA). The DDPS will receive support in this project from the Federal IT Steering Unit (FITSU). In December 2016, the FITSU began the "SUPERB23" project to prepare the 2023 ERP ICT strategy. The strategy will include both military and civil solutions. Accordingly, the DDPS is also represented in the project and its committee. In the opinion of the SFAO, this cooperation increases the chances that the DDPS will manage to migrate to the next generation by the end of 2025.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Armeestabs zur Prüfung:

Das VBS dankt der EFK für die fundierte Prüfung des Programms BLSV/ar. Das Ergebnis der Prüfung zeigt, dass das VBS mit dem Programm BLSV/ar und seinen Projekten auf dem richtigen Weg ist.

Im VBS sind die SAP-ERP-Systeme heute und in Zukunft von entscheidender Bedeutung. Entsprechend wichtig ist dem VBS die Abstimmung mit dem Projekt SUPERB23:

- Teile der SAP-ERP-Systeme sind eine wichtige und zentrale Voraussetzung für Einsätze der Armee sowie die betriebswirtschaftliche Steuerung und Führung des VBS;
- Die Umsetzung von betrieblichen Aspekten wie auch von sämtlichen Weiterentwicklungen der SAP ERP Systeme im VBS erfolgt über das Programm ERP Systeme V/ar;
- Synergien zwischen der Armee und der zivilen Bundesverwaltung sind in Bezug auf das ERP-Kernsystem im SAP S/4HANA Standard zu prüfen und zu nutzen.

Zur Ziffer 2.1 «Die künftige ERP-Strategie wird zur nächsten Herausforderung» ergänzt der ISB zum aktuellen Stand der Ämterkonsultation wie folgt:

- Die Marktanalyse wurde aufgrund der Dringlichkeit prioritär im Projekt SUPERB23 behandelt und konnte wie geplant abgeschlossen werden. Basierend auf den Analyseergebnissen der Marktstudie hat der Projektausschuss zusammen mit dem BBL am 20. März 2017 beschlossen, es sei nicht vom stipulierten Recht auf Vertragsrücktritt Gebrauch zu machen;
- Durch das Wandelrecht per 30. November 2018 bestünde jedoch immer noch die Möglichkeit, auch später auf die gekauften SAP-HANA-Lizenzen zu verzichten und andere bereits eingesetzte SAP-Produkte im gleichen Wert zu beziehen;
- Anlässlich seiner Sitzung vom 28. März 2017 hat sich der Projektausschuss einstimmig dafür ausgesprochen, für die Strategie ERP-IKT 2023 die Business Suite SAP S/4HANA als Basis fürs künftige ERP-Kernsystem zu wählen;
- Der Technologievorentscheid ist Gegenstand des entsprechenden Bundesratsantrages, der sich im Vernehmlassungsprozess befindet. Die Ämterkonsultation wurde soeben abgeschlossen, die Anmerkungen der mitinteressierten Stellen konnten berücksichtigt werden. Es bestehen keine Differenzen. Das Geschäft geht nun in das GSK-Meeting vom 30. Mai 2017. Die Behandlung im Bundesrat ist für den 28. Juni 2017 vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	9
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
2	Globale Programmsituation	10
2.1	Die künftige ERP-Strategie wird zur nächsten Herausforderung	10
3	Die Verlässlichkeit der Berichterstattung an den Bundesrat und an das Parlament: Aus dem gesamten Programm werden drei Projekte gemeldet	12
4	Die Ziele und Strategien des Programms BLSV/ar	13
4.1	Die Programmziele sind definiert	13
4.2	Die Zielerreichung wird regelmässig gemessen	13
4.3	Pendenzen aus dem Programm BLSV/ar werden in einem Nachfolgeprogramm weitergeführt	13
5	Die Programmabwicklung	15
5.1	Das Programm steuert die Projekte mit sinnvollen Werkzeugen	15
5.2	Fachkräfte sind schwer zu finden, das schafft Abhängigkeiten	15
5.3	Die Sicherheitsbelange werden in einem eigenen Projekt behandelt	16
5.4	Die Betriebsübergabe erfolgt jährlich und ist kontrolliert	16
6	Schlussbesprechung	17
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	18
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	19

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Programm «Betriebswirtschaftliche und logistische Systeme Verteidigung / armasuisse» (BLSV/ar) wurde im April 2015 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert. Nachdem die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bereits in früheren Jahren einzelne Projekte des Programms beurteilte, prüfte die EFK das Programm erstmalig als Schlüsselprojekt des Bundes.

Die Prüfung erfolgte kurz vor dem Abschluss des Programms. Dieses stellt eine Sammlung aller aktuellen SAP-Vorhaben im Departement für Verteidigung Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) dar. Es diente der Koordination und Steuerung der Projekte. Dazu stellte es sowohl eine Programmleitung und wichtige Gremien zur Verfügung. Programm- und Projektabschlussberichte lagen am Ende der Prüfung vor.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK beurteilt den Stand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung des Programms BLSV/ar. Der Fokus der Prüfung liegt auf Stufe des Programms inklusive der übergeordneten Steuerung der Projekte bezüglich Inhalt, Fortschritt, Ressourcen und Ergebnis.

Bei dieser Prüfung standen folgende Fragestellungen im Vordergrund:

- Sind der Programmauftrag, die Ziele und die Strategie definiert?
- Wurden die Programmziele erreicht?
- Erfolgte der Übergang vom Projektstatus in den Betrieb erfolgreich?
- Gibt es nach Abschluss des Programms Pendenzen, die mit einem Folgeprojekt gelöst werden müssen?
- Ist ein allfälliges Folgeprogramm oder -projekt bereits geplant, wenn ja, was sind die voraussichtlichen Inhalte, die Organisation und Herausforderungen?
- Bestehen Abhängigkeiten von externen Experten?
- Ist das Reporting an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) verlässlich?
- Wurde das Thema Sicherheit ausreichend beachtet?
- Werden die Projektvorgaben eingehalten?
- Wurden die Leistungen zu den geplanten Kosten erbracht?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Bürki und Markus Künzler (Revisionsleiter) im Zeitraum vom 28. November bis 16. Dezember 2016 durchgeführt. Die Ergebnisbesprechung hat am 7. März 2017 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Beteiligten zuvorkommend erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf alle relevanten Programm- und Projektunterlagen.

2 Globale Programmsituation

Der Armeestab führte das Programm BLSV/ar im Zeitraum vom Januar 2010 bis Dezember 2016 durch. Die Grundlage hierfür war der Programmauftrag 2010–2016. Dessen Ziel war, die getrennten «Enterprise Resource Planning»-Projekte (ERP) der armasuisse (ar) und der Gruppe Verteidigung (V) inhaltlich und zeitlich zu koordinieren. In dieser Zeit hat das VBS die Programm- bzw. die Projektstossrichtungen jährlich überprüft. Aus den Pendenzen des Vorjahres und den neuen Anforderungen schnürte der Auftraggeber jeweils die Stossrichtungen für das Folgejahr. Per Ende 2016 hat das VBS das Programm und die darin enthaltenen Projekte abgeschlossen. Die Projekte und das Programm haben die Zielerreichung in ihren Abschlussberichten festgehalten. Die untenstehende Abbildung zeigt die Projekte, die 2016 innerhalb des Programms geführt wurden.

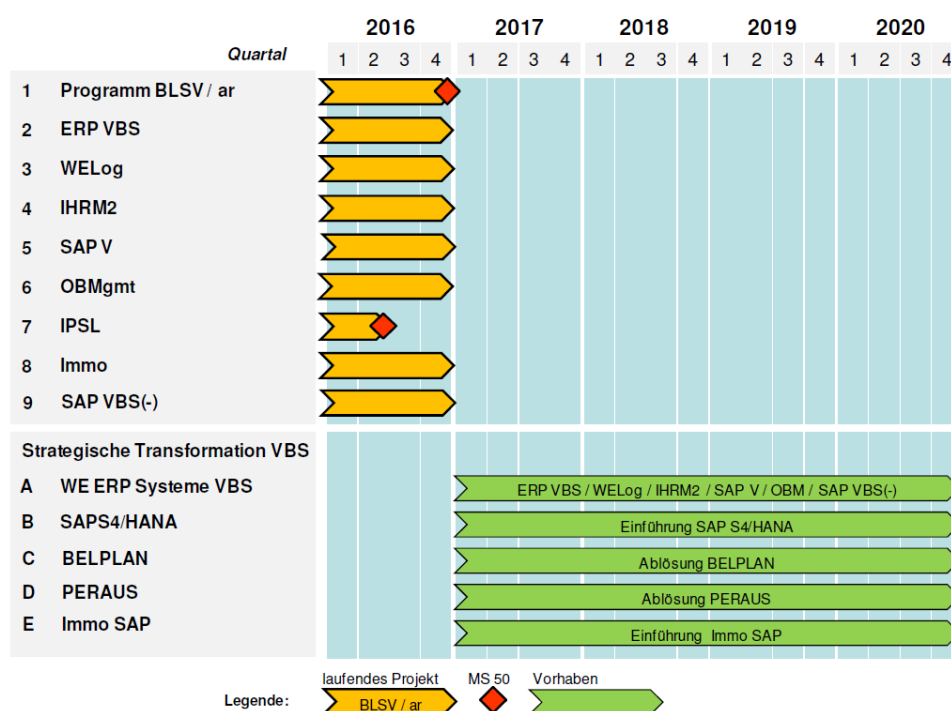


Abbildung 1: Programmübersicht (Quelle: Programmauftrag BLSV/ar 2016, 7. Januar 2016)

2.1 Die künftige ERP-Strategie wird zur nächsten Herausforderung

Das VBS wird seine SAP-Systeme nach dem Abschluss des Programms für den täglichen Betrieb aufrechterhalten. Nicht allein die Bedürfnisse des VBS, sondern auch die künftige Produktstrategie von SAP treiben diese Entwicklung an. Weitere Treiber sind die bundesweiten Projekte.

Ein Schwerpunkt ist die Neugestaltung der ERP-Systeme des Bundes. Der Hersteller SAP plant, die aktuelle Plattform ECC6 Business Suite ab Ende 2025 nicht mehr zu unterstützen. SAP empfiehlt den Kunden die Migration auf die nächste Generation (S/4HANA) ihrer ERP-Software. Dabei ist S/4HANA eine neue eigenständige Lösung und nicht nur eine Weiterentwicklung von SAP R/3. Das VBS hat hierzu bereits eine Studie hinsichtlich der Migration auf S/4HANA erstellt.

Der Entscheid, ob das künftige ERP-System des Bundes weiterhin SAP sein wird, ist noch nicht gefällt. Aus den Unterlagen des VBS geht hervor, dass es mangels Alternativen zur SAP-Branchenlösung für Armeen (SAP Defense Forces and Public Security) einen Verbleib bei SAP, d. h. die

Migration auf S/4HANA favorisiert. Die Programmleitung führte diesbezüglich bereits Gespräche mit den Departementsvorstehern des VBS und des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Auch das Informatiksteuerungsorgan Bund (ISB) ist bereits aktiv und hat mit dem Projekt SUPERB23 im Dezember 2016 die Erarbeitung einer ERP-IKT-Strategie an die Hand genommen. Zum Zeitpunkt der Ergebnisbesprechung vom 7. März 2017 liefen bereits Marktabklärungen. Das ISB stellte erste Richtungsentscheide für das 2. Quartal 2017 in Aussicht. Das VBS drängt auf einen raschen Entscheid, da ansonsten der erfolgreiche Wechsel auf neue Systeme vor Ablauf der Wartung der bestehenden infrage gestellt ist. Gemäss den Ausführungen an der Ergebnisbesprechung wurden die Termine mittlerweile synchronisiert und erste beschaffungsrechtliche Vorkehrungen in Abstimmung mit dem ISB durch das VBS und das BBL getroffen, die jedoch nicht präjudizierend seien. Ob das VBS und die übrige Bundesverwaltung künftig das gleiche ERP-Produkt verwenden müssen, ist zum heutigen Zeitpunkt noch offen.

Beurteilung

Der Richtungsentscheid des Bundes über die künftige ERP-IKT-Strategie ist für das VBS von grosser Bedeutung. Die Fähigkeiten der Armee hängen heute zu einem grossen Teil von funktionierenden ERP-Systemen ab. Der Plan des ISB, bereits im 2. Quartal 2017 mit dem Projekt SUPERB23 einen ersten Richtungsentscheid im Sinne einer Beschaffungsgrundstrategie herbeizuführen (Bundesratsausprache oder -Entscheidung zu ERP-Kernsystem, geplant für 28. Juni 2017), erscheint der EFK ehrgeizig. Das Projektteam muss bis zu diesem Zeitpunkt sowohl für den militärischen wie auch den zivilen Bereich Alternativen und deren Eignung sowie organisatorische, betriebliche, technische und finanzielle Konsequenzen in genügender Tiefe beurteilen und die wichtigsten beschaffungsrechtlichen Fragen klären. Der Projektausschuss ist bereits breit abgestützt besetzt. Die wichtigen Interessengruppen sind vertreten¹. Auch ein Projektleiter seitens ISB war zum Zeitpunkt der Prüfung im Dezember 2016 bereits ernannt. Das VBS wird die Co-Projektleitung wahrnehmen, diese ist bereits benannt. Das Projekt SUPERB23 muss in relativ kurzer Zeit die Grundlagen für einen belastbaren Strategieentscheid erarbeiten. Dabei wird es unweigerlich zu einem Zielkonflikt zwischen einer gründlichen Abklärung von Varianten und deren Konsequenzen und der Einhaltung des Zeitplans kommen. Das Projekt bewegt sich in einem komplexen Umfeld mit vielen Abhängigkeiten zu anderen grossen Projekten des Bundes. Es gilt wichtige beschaffungsrechtliche Fragen abzuklären. Das Vorhaben ist von grosser Bedeutung für eine effektive und effiziente Verwaltung. Aus den vorstehenden Gründen und angesichts der erwarteten hohen Kosten und unterschiedlichen Finanzierungsvarianten könnte es ausserdem zu einer intensiven politischen Diskussion kommen, mit einem möglichen Einfluss auf den Zeitplan.

¹ Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Eidgenössisches Personalamt (EPA), Generalsekretariat des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF), Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD), Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS-VBS), Armeestab (ASTAB), Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB) und die armasuisse (ar)

3 Die Verlässlichkeit der Berichterstattung an den Bundesrat und an das Parlament: Aus dem gesamten Programm werden drei Projekte gemeldet

In der Berichterstattung an die FinDel meldete das Programm die drei Projekte ERP VBS, WELog (Logistik) und IPSL (Integration Luftwaffe). Die Berichterstattung an das ISB erfolgt durch das GS-VBS.

Die Berichterstattung vom 30. Juni 2016 zeigte für keines der Projekte besondere Probleme auf. Die Ampelwerte für die Ergebnisse, Kosten, Termine und das Personal sind grün.

Das Departement weist in seiner Stellungnahme bei den Risiken bereits darauf hin, dass mit der Migration auf S/4HANA eine Herausforderung ansteht.

Die Grundlage für diese Berichterstattung bilden jeweils die an der Standortbestimmung (STAO) behandelten Projektstatusreports (PSR) der Projekte. Sie gründen immer auf den Daten im Projekt-Portfolio-Management-Tool (PPM-Tool). Die EFK verglich die Statusangaben im Reporting an die FinDel per 30. Juni 2016 mit den Inhalten der PSR. Sie fand keine ausser im Bereich der Leistungswertmessung (siehe Kapitel 4.3) keine Abweichungen.

Beurteilung

Die EFK fand keine Hinweise auf eine unkorrekte Darstellung des Projektstands.

4 Die Ziele und Strategien des Programms BLSV/ar

4.1 Die Programmziele sind definiert

Das VBS legt die Programmziele mit den Stossrichtungen jährlich fest. In den vergangenen Jahren hat das Programm nicht erledigte Pendenzen immer in den Folgejahren fortgeführt. Dabei werden nicht aufgebrauchte Mittel in das Folgejahr übertragen. Dieser agile Ansatz erlaubt, dass die Stossrichtungen bei Bedarf im Folgejahr korrigiert werden können. Damit verhindert das Programm die Umsetzung von alten, nicht mehr relevanten Anforderungen.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK funktioniert dieses dynamische Vorgehen gut, es bietet mehr Chancen als Risiken.

4.2 Die Zielerreichung wird regelmässig gemessen

Das Programm hat die Ziele gemäss Auftrag 2016 mehrheitlich erreicht. Im Programm finden neunmal jährlich Standortbestimmungen statt. Der Chef der Armee hat stets den Vorsitz. Die Projekte melden zu diesem Zeitpunkt den jeweiligen Stand, dafür verwenden sie einen einheitlichen PSR. Einzig das Projekt Immobilien benutzt eine abweichende Form, die allerdings inhaltlich vergleichbar ist. Die Aufbereitung, für die aktuelle Zahlen aus dem SAP-System verwendet werden, ist weitgehend automatisiert. Die PSR sind gegliedert nach Gesamtstatus, Zielerreichung, Finanzen, Ressourcen, zeitlicher Fortschritt, Risiken und integrale Sicherheit.

Im PSR wird die Zielerreichung qualitativ beschrieben. Weiter führt das VBS pro Projekt zusätzlich eine Leistungswertanalyse durch. Diese wird durch den jeweiligen Projektleiter separat in Excel berechnet. Auf dieser Basis beurteilt die Projektleitung zuhanden der Programmleitung, ob die Leistungen zu den geplanten Kosten erbracht werden. Die im FinDel-Reporting enthaltene Leistungswertanalyse beruht auf denselben Grundlagen.

Beurteilung

Die EFK erachtet die Messung der Zielerreichung durch das Programm als strukturiert. Abweichungen werden erkannt und an den Standortbestimmungen behandelt. Die Leistungsmessung basiert auf einer qualitativen Beurteilung des Projektleiters. Ein Fertigstellungswert in Franken wird summarisch über das ganze Projekt ermittelt. Bei normalen Fortschritt werden die geplanten Kosten als Wert eingesetzt. Dieses Vorgehen ist effizient, birgt allerdings das Risiko, dass der Kosten- und Terminentwicklungsindices ungenau dargestellt werden.

4.3 Pendenzen aus dem Programm BLSV/ar werden in einem Nachfolgeprogramm weitergeführt

Das Programm ermöglichte in der Vergangenheit ein koordiniertes Vorgehen bei allen SAP-Vorhaben im VBS. Grosse Vorhaben, beispielsweise die Integration der Luftwaffe und die Zusammenführung von Buchungskreisen, konnten innerhalb des Programms zu Ende geführt werden.

Obwohl die zwei Projekte Sicherheit und IPSL abgeschlossen werden konnten, bleibt die Pflege und Weiterentwicklung der SAP-Systeme eine Daueraufgabe. Im Abschlussbericht des Programms sind im Anhang «Pendenzen Projekte» die Stossrichtungen 2017 ausgewiesen. Diese Stossrichtungen

wurden vom Programmausschuss im März 2016 mit der entsprechenden Ressourcenplanung genehmigt. Allfällige Pendenzen am Ende des aktuellen laufenden Projektjahres werden mit der Beauftragung der neuen Lieferobjekte und Planungen abgeglichen. Welchen finanziellen Umfang die so übertragenen Aufgaben haben ist nicht dokumentiert.

Das Folgeprogramm führt jeweils die Pendenzen und die neuen Stossrichtungen fort. Die Projekte im Folgeprogramm werden sich ändern. Ein Beispiel hierfür ist das Luftwaffenintegrationsprojekt (IPSL). Dieses wurde Mitte 2016 abgeschlossen und wird nicht mehr in ein Folgeprogramm überführt werden. Die wenigen Pendenzen aus dem Projekt IPSL werden in den verbleibenden Projekten, zum Beispiel im Projekt ERP-Logistik, weitergeführt.

Gemäss Auskunft an der Ergebnisbesprechung werden auch die benötigten Funktionen für die Aktivierung von Rüstungsgütern realisiert. Das Restatement ist für Juni 2017 geplant. Die spätere Pflege der Daten wird im Tagesgeschäft zu Mehraufwänden führen.

Beurteilung

Das VBS hat das Programm wie gefordert abgeschlossen, ein Abschlussbericht liegt vor. Da die Pendenzen nicht monetär bewertet werden, ist die Transparenz über den Mittelbedarf nicht vollständig gegeben. Die nicht verbrauchten Budgetmittel von über 40 Millionen Franken (Abbildung 2: PLAN- und Ist-Kosten Abweichung) setzen sich zusammen aus nicht realisierten Leistungen und effektiven Einsparungen. Mangels einer Bewertung der Pendenzen ist eine Zuordnung nicht möglich. Die Tabelle im Programmabschlussbericht somit hat nur eine begrenzte Aussagekraft.

Aus Sicht der EFK sind auch nach dem Abschluss des Programms BLSV/ar weitere Aktivitäten nötig. Die bestehenden Systeme müssen unterhalten und der neuen Umwelt angepasst werden. Neue Anforderungen entstehen laufend, beispielsweise durch die Weiterentwicklung der Armee (WEA) oder die gesetzlichen Änderungen im Beschaffungswesen (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB, Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, VöB). Dass die einzelnen Projekte unter dem Schirm eines Programms zusammengefasst werden, ist der EFK zufolge richtig. So können die Stossrichtungen der Projekte aufeinander abgestimmt werden.

5 Die Programmabwicklung

5.1 Das Programm steuert die Projekte mit sinnvollen Werkzeugen

Das VBS verwendet für die Durchführung der Projekte die bundesweite Methode HERMES 5. Die EFK fand während der Prüfung keine Hinweise, dass diese Vorgabe nicht eingehalten wird. Die Methode wird im VBS mit der Methodik der armasuisse für Rüstungsbeschaffungen TUNE ergänzt.

Mit dem PPM-Tool stehen dem Programm für die Überprüfung der Leistungen die technischen Hilfsmittel zur Verfügung. Die Kostenentwicklung und der Umsetzungsstand sind in den monatlichen PSR aufgeführt. Die detaillierten Zahlen fließen während des Monats automatisch aus den Zeiterfassungen und den SAP-Buchungen ein. Dank des PPM-Tools können diese auf Knopfdruck erstellt werden.

Das Programm benötigte in den Jahren 2010 bis 2016 jährlich durchschnittlich 30 Millionen Franken externe Mittel. Die jährlichen Planwerte (Mittelbedarf gemäss Projektleiter) und Ist-Kosten sind in der untenstehenden Tabelle ersichtlich. Die Gesamtausgaben (externe Kosten) betragen über die Programmlaufzeit 213,5 Millionen Franken.

Finanzübersicht Programm BLSV / ar - IST / PLAN in Mio CHF ohne interne Personalkosten

	PROGRAMM	SICHERHEIT	ERP VBS E II	ERP VBS E III	LOGISTIK@V	WELog 2012/2013	WELog	IHRMV	IHRM2	IPSL	VM VBS	VM VBS II	SAP V	SAP VBS(-)	TOTAL IST	TOTAL PLAN	ABW. CHF	ABW. %
bis 2010	0.8	0.5	4.1		11.7			7.9							25.0	31.6	-6.6	-21%
2011	2.3	0.1	6.6		20.3			5.2					1.1		35.6	45.0	-9.4	-21%
2012	2.9	0.0	9.4		15.2			2.4			0.9		2.3		33.1	28.5	4.6	16%
2013	1.8	0.0	9.4			4.9			1.9		0.7		2.6		21.3	39.4	-18.1	-46%
2014	1.6	0.9		10.0			7.6		1.8	6.1	0.5		3.1		31.6	39.1	-7.5	-19%
2015	1.9			8.3			7.6		1.3	14.9	0.7		2.6		37.3	41.5	-4.2	-10%
2016	5.5			6.1			8.0		1.4	4.3		0.7	3.6		29.6	29.0	0.6	2%
TOTAL	16.8	1.5	29.5	24.4	47.2	4.9	23.2	15.5	6.4	25.3	2.8	0.7	15.3	0.0	213.5	254.1	-40.6	-16%

Abbildung 2: Mittelbedarf (Quelle: BLSV/ar – Abschlussbericht V2.0)

5.2 Fachkräfte sind schwer zu finden, das schafft Abhängigkeiten

Die Projekte suchen und beauftragen ihre externen Berater selbst. Diese erbringen hauptsächlich konzeptionelle Leistungen und werden für den Betrieb nicht mehr benötigt. Die Realisierung erfolgt anschliessend in der FUB, welche die erforderlichen externen Mitarbeitenden für die Entwicklung selber anstellt. Dort ist eine erhöhte Abhängigkeit von Externen nicht von der Hand zu weisen. Die «Abteilung Planung, Projekte und Erneuerung» hat beispielsweise von 62 Stellen 38 intern besetzt.

Beurteilung

Fachleute mit fundierten SAP-Kenntnissen sind derzeit gesucht, mit Blick auf die überall anstehenden Migrationen auf S/4HANA dürfte sich diese Lage nicht entspannen. Sollte sich der Bund gegen eine Weiterführung von SAP entscheiden, ist zu befürchten, dass bestehende Mitarbeiter abspringen.

5.3 Die Sicherheitsbelange werden in einem eigenen Projekt behandelt

Das Programm widmete den Aspekten der Sicherheit seine besondere Aufmerksamkeit, indem es in den Jahren 2010 bis 2014 ein eigenes Projekt in dem Bereich führte. Die Ergebnisse sind im Abschlussbericht des Programms sowie in einem separaten Schlussbericht aufgeführt. Das VBS hat die Restanzen identifiziert und wird die Aktivitäten im Folgeprogramm weiterführen.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK hat das Programm die Sicherheitsanforderungen erhoben und die Umsetzung der Massnahmen begonnen. Wie im Abschlussbericht richtig festgehalten, ist die Sicherheit eine stetig zu gewährleistende Aufgabe. Diese muss im Folgeprogramm weitergeführt werden. Die grösste Pendenz ist aus Sicht der EFK die Erhaltung der Verfügbarkeit. Eine hochverfügbare Lösung mit redundanten Standorten wird erst mit dem Abschluss der Projekte die im Programm FITANIA zusammengefasst waren, bereitstehen. Die Einschränkung der Benutzerrechte wird im Folgeprogramm weitergeführt.

Gemäss Aussagen an der Ergebnisbesprechung wurden als Sofortmassnahme nach dem Sicherheitsvorfall RUAG deren Arbeitsplatzstationen durch solche des VBS ersetzt. [REDACTED]

5.4 Die Betriebsübergabe erfolgt jährlich und ist kontrolliert

Die Betriebsübergabe an die FUB im Programm BLSV/ar ist nicht eine einmalige Aktion. Vielmehr wiederholt sich diese jedes Jahr. Das Programm organisierte jährlich die koordinierte Einführung der SAP-Releases im VBS. Die Inbetriebnahmen basierten auf den Prozessen des VBS. Der wichtige Inbetriebnahme-Zeitpunkt ist jeweils der im Oktober geplante Release P3. Das VBS kann sich hier mittlerweile auf ein eingespieltes Verfahren verlassen. Die Projekte planen die Inbetriebnahmen, führen die Abnahmen durch und kommunizieren mit den Beteiligten. Mit einem übergreifenden «early Run»-Test prüfen die Projekte das Gesamtpaket des Release P3. Abschliessend erfolgt die Übergabe auf die Produktionssysteme.

Beurteilung

Die Einführung erfolgte auch in diesem Jahr nach den Verfahren des Programms. Die Projekte wenden eine grosse Palette möglicher Kommunikationsmittel an. Die EFK hat keine Hinweise auf Probleme, die auf schlecht geplante Einführungen hinweisen. Das Verfahren hat sich bewährt, so erfolgte der P3 im Oktober 2016 problemlos.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 8. Mai 2017 statt. Teilgenommen haben der Chef Armeestab, ein Vertreter des GS-VBS, der Chef Finanzen V, der Programmleiter BLSV / ar, der Projektleiter SUPERB23, der zuständige Fachbereichsleiter der EFK sowie der Revisionsleiter.

Sie ergab Übereinstimmung mit den wesentlichen Punkten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

A STAB	Armeestab
ar	armasuisse
BLSV	Betriebswirtschaftliche und Logistische Systeme Verteidigung
ERP	Enterprise Resource Planning
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee, IKT-Leistungserbringer
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
P3	Jährlich stattfindender Inbetriebnahme-Zeitpunkt
PAS	Programmaufsicht
PSL	Produktivsystem Luftwaffe
PSN	Produktivsystem neu, Informationssystem integrierte Ressourcenbewirtschaftung
PSR	Projektstatusreport
SAP	Hersteller von ERP-Systemen
STAO	Standortbestimmung
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEA	Weiterentwicklung der Armee

Glossar

SolMan	SAP Solution Manager
--------	----------------------

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK 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).