

PRÜFUNG

Prüfung des Schlüsselprojekts Swiss Government Cloud mit Schwerpunkt Business Case

Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, Bundeskanzlei – Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Cloud-Dienste (Cloud Computing) sind ein wesentlicher Bestandteil der Digitalisierung der Bundesverwaltung. Der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) der Bundeskanzlei (BK) hat die Grundlagen für die Nutzung dieser Dienste geschaffen, insbesondere durch ein Cloud-Stufen-Modell (Public Cloud, Public Cloud Schweiz, Private Cloud Bund). Die aktuelle Cloud-Infrastruktur des Bundes namens Atlantica ist zunehmend technologisch veraltet, weshalb das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) damit beauftragt wurde, sie zu ersetzen. Das Parlament hat im Dezember 2024 einen Verpflichtungskredit von 246,9 Millionen Franken für den Aufbau einer Swiss Government Cloud (SGC) bewilligt. Im Auftrag des Generalsekretariats des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) steuert das BIT die Realisierung der SGC, die in den Jahren 2025–2032 erfolgen und 319,4 Millionen Franken kosten soll. Die Kosten im Zusammenhang mit der Nutzung der Cloud-Dienste und der Migration der Anwendungen sind in diesem Betrag jedoch nicht einbegriffen und werden von den Leistungsbezüglern (die Ämter, welche die Cloud nutzen) getragen. In dieser ersten Prüfung des Programms hat sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit der Dokumentation des Bedarfs sowie mit den Wirtschaftlichkeitsrechnungen befasst.

Die Arbeiten am SGC-Programm haben begonnen, und die Ausgestaltung der künftigen Lösung ist im Gange. Zu den derzeit behandelten Themen gehören laut EFK die Festlegung der Kompetenzen des Bereichs DTI in Bezug auf das Programm, die Dimensionierung der geplanten Plattform auf Grundlage der Bedarfseinschätzung sowie die digitale Souveränität. Die EFK hebt hervor, dass der wirtschaftliche Nutzen der SGC für den Bund als Ganzes noch nicht aufgezeigt wurde. Das Programm will diesen im Jahr 2026 berechnen. Da dies jedoch ein wichtiger Aspekt ist, hat die EFK trotzdem eine Empfehlung abgegeben. Die Risiken von Verzögerungen bei den öffentlichen Beschaffungen und bei der Migration auf die neue Plattform müssen sorgfältig gesteuert werden, was in der gegenwärtigen Programmphase auch geschieht.

Die Ausgestaltung der SGC schreitet voran, wichtige Fragen wurden identifiziert

2023 klärte das BIT ab, welches die Erwartungen der Leistungsbezüglern und Leistungserbringer gegenüber der SGC sind. Die Erwartungen wurden dokumentiert und waren Gegenstand einer Ämterkonsultation, bei der keine Differenzen bestehen blieben. Daraus hervorgegangene Schwerpunktthemen sind beispielsweise Cloud-Governance, Automatisierung und digitale Souveränität. Die künftig erforderlichen Volumen (z. B. in Bezug auf Prozessoren, Arbeitsspeicher und Speicher) wurden eingeschätzt und auf die drei Cloud-Stufen verteilt. Die Tendenz geht in Richtung einer stärkeren Nutzung der Public Cloud. Die Nutzung der SGC wird Stand jetzt jedoch nicht obligatorisch sein, und die Leistungsbezüglern haben sich in Bezug auf ihre künftige Nutzung bislang nicht fest verpflichtet. Die Zahlen sind also Schätzungen, die Schwankungen unterliegen können. Das BIT wird sie 2026 aktualisieren.

Auf Basis dieses Bedarfs setzt sich die Ausgestaltung der SGC im Rahmen von elf Projekten fort. Öffentliche Beschaffungsverfahren werden ebenfalls vorbereitet, sie sind komplex. Die Beschaffungen für die drei Cloud-Stufen erfolgen über Rahmenverträge mit einem «Pay as You Use»-Modell. Die vertraglich vereinbarten Mengen werden anhand von Volumenschätzungen bestimmt, bei denen der Bedarf von Kantonen und Gemeinden berücksichtigt wird. Sie sind jedoch für die Leistungsbezüglern nicht verbindlich. Die Dimensionierung der künftigen Lösung ist keine leichte Aufgabe, insbesondere bei der Private Cloud Bund, für die Hardware installiert werden muss. Um die finanziellen und technischen Risiken zu minimieren, soll mit

gearbeitet werden. Die vertraglich vereinbarten Mengen sind zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch unbekannt, aber gemäss den Schätzungen des Programms dürfte der Gesamtbetrag der Rahmenverträge für die drei Stufen über 15 Jahre im Grössenbereich von Franken liegen. Gezahlt wird weiterhin entsprechend der tatsächlichen Nutzung der Infrastruktur.

Die SGC soll zur digitalen Souveränität beitragen, bei der es sich um ein aktuelles Thema handelt. Auf Bundesebene wird noch an einer allgemeinen Definition dieses Konzepts gearbeitet. In der Zwischenzeit stützt sich das Programm auf die in der Botschaft des Bundesrates zur SGC festgelegten Konzepte, vor allem auf die Datensouveränität und die betriebliche Autonomie. Die Details der dafür notwendigen Massnahmen werden vom Programm ausgearbeitet, es stellen sich jedoch ernsthafte Fragen hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit und Kosten. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Programms beschlossen, auf eine Steuerung von expliziten Risiken im Zusammenhang mit der digitalen Souveränität zu verzichten, da auf Programmebene keine Mitigierungsmassnahmen festgelegt werden können. Die EFK hält diese Argumentation gegenwärtig für plausibel, behält sich jedoch vor, die Stichhaltigkeit dieser Entscheidung bei künftigen Prüfungen erneut zu evaluieren.

Wirtschaftlicher Nutzen der SGC auf Bundesebene noch nicht überprüft

Basierend auf der zeitlichen Staffelung der Cloud-Stufen-Umsetzung wurden verschiedene Lösungsansätze definiert und beurteilt. Der Ansatz mit einem parallel verlaufenden Aufbau der drei Stufen erzielte die besten Resultate und wird im Programm weiterverfolgt. Die nach Handlungsfeldern (z. B. Cybersicherheit) aufgeschlüsselten Ausgaben im Zusammenhang mit dem gewählten Ansatz sowie dessen Vorzüge werden detailliert beschrieben, jedoch liegt der Fokus dabei auf dem BIT.

Da die von den Leistungserbringern angebotenen Preise für die Cloud-Dienste nicht bekannt sind, ist eine auf die Leistungsbezüger ausgedehnte Analyse des wirtschaftlichen Nutzens der SGC zurzeit nicht vorhanden. Eine Analyse auf Bundesebene ist im Rahmen der Definition der Marktleistung vor dem Sommer 2026 geplant. Angesichts der Herausforderungen hat die EFK eine entsprechende konkrete Empfehlung abgegeben.

Die Herausforderungen bei der Automatisierung von Migrations- und kommerziellen Prozessen

Eines der Projekte des Programms hat zum Ziel, den Bezug und die Verwaltung von Leistungen für die Leistungsbezüger zu automatisieren. Ein entsprechendes Self-Service-Portal wird derzeit entwickelt. Die Komplexität der Umsetzung dieser Automatisierung darf jedoch nicht unterschätzt werden. Des Weiteren hängt eine schnelle Bearbeitung der Leistungsabrufe unter anderem von der Reaktionsfähigkeit der Leistungserbringer ab. Diese Reaktionsfähigkeit ist für die Public Cloud gegeben, kann bei der Private Cloud Bund jedoch schwieriger sein. Die Effizienz und Geschwindigkeit der Verwaltung von Leistungsabrufen müssen sich in der Praxis zeigen.

Die Ausserbetriebnahme der aktuellen Plattformen hängt davon ab, ob das für 2027–2030 geplante Migrationsprojekt erfolgreich verläuft. Das BIT plant, Tools und Prozesse zur Unterstützung der Leistungsbezüger bereitzustellen. Allerdings sind noch nicht alle Details bekannt, und die EFK erkennt mindestens zwei Risiken. Zum einen könnten die technischen Aspekte der Migration aufgrund der Vielzahl der zu migrierenden Anwendungen und deren Heterogenität einige Überraschungen bereithalten. Um die Arbeiten zu beschleunigen, sieht das Programm deshalb eine Bündelung der Anwendungen vor und hat den Projektbeginn vorverlegt. Zum anderen obliegen die Planung der Aufgaben und der personellen Ressourcen sowie die Finanzierung der Migration den Leistungsbezügern. Vor dem Hintergrund ihrer aktuellen Ressourcenlage und Prioritäten bleibt offen, wie sie ermutigt werden können, die Migration rechtzeitig und mit Nachdruck anzugehen. Das Programm hat die Migration zu Recht als eines seiner grössten Risiken identifiziert und geht dementsprechend damit um.