

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



Prüfung der Vereinheitlichung von Personalprozessen

Eidgenössisches Personalamt

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	614.20402
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Ein gemeinsamer Prozesskern wurde gefunden, Risiken bestehen aber weiterhin	16
2.1 Bis anhin liegen keine genehmigten Umsetzungsaufträge vor	16
2.2 Zwei-System-Landschaft: Absprachen zu Personalprozessen sind erfolgt, grundsätzliche Fragen aber noch nicht gelöst.....	17
2.3 In Arbeitspaketen wird mit Einbezug der Departemente Prozess für Prozess umgesetzt	18
2.4 Schnittstellen zu anderen Supportprozessen und Anforderungen des IKS sind besser zu erfassen.....	20
3 Die Cloud-Lösung erzwingt das weitgehende Einhalten des Standards.....	22
3.1 Das Vorgehen bei allfälligen Abweichungen muss eingehalten werden.....	22
3.2 Das Vorbereiten der Schulung muss vorangetrieben werden	23
3.3 Verzögerungen bei der Beschaffung der Cloud-Lösung wirken sich auf die Roadmap aus.....	23
4 Das Projekt wird von den Departementen unterstützt	25
4.1 Viele Interviewpartner anerkennen den Mehrwert der Standardisierung, Bedenken bleiben jedoch	25
4.2 Die Bedürfnisse der Endbenutzer ausserhalb der Personaldienste sollten noch besser einbezogen werden	26
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	27
Anhang 2: Abkürzungen.....	28

Anhang 3: Glossar.....29

Prüfung der Vereinheitlichung von Personalprozessen

Eidgenössisches Personalamt

Das Wesentliche in Kürze

Die Bearbeitung der Personaldaten des Bundes erfolgt hauptsächlich im Informationssystem für das Personaldatenmanagement (IPDM). Es handelt sich dabei um eine Anwendung aus der SAP-Produktfamilie. In der Bundesverwaltung sind als Vor- oder Nebensysteme (z. B. E-Recruiting) weitere Anwendungen im Einsatz, die nicht von SAP stammen. Bis anhin waren die Personalprozesse, die durch diese Systemvielfalt unterstützt werden, über die Departemente und Ämter hinweg nicht vollständig vereinheitlicht.

Die Wartung von IPDM, eine SAP R/3-Anwendung, ist nur noch bis Ende 2027 sichergestellt. Das E-Recruiting-Tool muss bereits per Ende 2021 ersetzt werden. Im Rahmen des Programms SUPERB, mit dem die gesamte SAP-Landschaft des Bundes erneuert wird, sind auch die Personalinformationssysteme abzulösen. Gleichzeitig sind die Personalprozesse zu vereinheitlichen und am SAP-Standard auszurichten. Für das Projekt HR wurden rund 32 Millionen Franken budgetiert.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die im Projekt HR vorgesehenen Vereinheitlichung der Personalprozesse. Das Projekt ist am Laufen, die Prozesse werden vereinheitlicht und am SAP-Standard ausgerichtet. Es sind aber noch Verbesserungen nötig.

Die Vereinheitlichung der Personalprozesse ist im Gange, die daraus resultierenden Risiken müssen allerdings noch minimiert werden

Das grösste Risiko, das zu weiterhin unterschiedlichen Personalprozessen in der Bundesverwaltung führen kann, sieht die EFK in der vorgesehenen Zwei-System-Landschaft. Die zivile Bundesverwaltung wird mit der gewählten Cloud-Lösung zwangsläufig den SAP-Standards folgen müssen. Das einsatzrelevante System des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wird aber mit «on premises» eine andere Technologie nutzen. Besonders kritisch beurteilt die EFK die fehlende Konzeption für das Zusammenführen der Datenbestände aus beiden Systemen nach einem Einsatzfall.

Nicht systematisch aufgenommen und in die Prozesse eingebettet, werden Bedürfnisse aus anderen Supportprozessen (beispielsweise die Meldung eines Eintrittes, sodass die IT-Ausrüstung bereitgestellt werden kann). Ebenso werden die Anforderungen des Internen Kontrollsystems noch nicht im Prozessdesign berücksichtigt. Die EFK sprach zu beiden Sachverhalten Empfehlungen aus.

Weitere Empfehlungen betreffen den zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vorhandenen Umsetzungsauftrag (Projektauftrag) und die Vollständigkeit der Prozessdarstellungen.

Der SAP-Standard wird gleichzeitig weitgehend eingehalten und kritisch hinterfragt

Das Einhalten der SAP-Standards ist eine Vorgabe des Bundesrates. Ziel ist es, durch wenige Anpassungen an den Standardprodukten einen kostengünstigen Betrieb erreichen zu können. Diese Zielsetzung wird von den Departementen gut getragen und unterstützt. Wird dem Standard zu strikt gefolgt, kann es aber zu Unwirtschaftlichkeiten im Tagesgeschäft

kommen. Die EFK stellte fest, dass alleine durch die sehr beschränkt vorhandenen Anpassungsmöglichkeiten der gewählten Cloud-Lösung kaum Abweichungen vom Standard möglich sind. Es wurden bis zum Abschluss der Prüfhandlungen auch keine beantragt.

Zeitkritisch ist das Umsetzen des Prozesses «Bewerbermanagement», da die bisherige Anwendung bis Ende 2021 ausser Betrieb gestellt sein muss (Vertragsende). Während die Umsetzungsarbeiten in vollem Gange sind, bestehen bei der Konzeption der notwendigen Schulung noch Lücken, die es rasch zu schliessen gilt.

Das Eidgenössische Personalamt wird aufgefordert, die Bedürfnisse der Endbenutzer aus der Linie besser zu erfassen und ins Projekt zu integrieren. Es geht dabei um Erfassungen und Mutationen wie Arbeitszeit, Spesen etc. Das entsprechende Fachwissen und die Erwartungen müssen angemessen in die Projektarbeit einfließen.

Audit de la standardisation des processus relatifs au personnel

Office fédéral du personnel

L'essentiel en bref

Les données du personnel de la Confédération sont principalement traitées dans le Système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP). Il s'agit d'une application de la famille SAP. Dans l'administration fédérale, d'autres applications qui ne proviennent pas de SAP sont utilisées en amont ou en parallèle (par ex., l'outil de recrutement en ligne). Jusqu'ici, les processus de gestion des ressources humaines soutenus par cette diversité de systèmes n'étaient pas totalement harmonisés entre les départements et les offices.

La maintenance de l'IGDP, une application SAP R/3, n'est garantie que jusqu'à la fin de 2027. L'outil de recrutement en ligne doit déjà être remplacé d'ici à la fin de 2021. Dans le cadre du programme SUPERB, qui vise à renouveler tout l'environnement SAP de la Confédération, les systèmes d'information pour le personnel devront aussi être remplacés. Dans le même temps, les processus relatifs au personnel doivent être standardisés et alignés sur le standard SAP. Environ 32 millions de francs suisses ont été budgétés pour le projet RH.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la standardisation des processus relatifs au personnel prévue dans le projet RH. Le projet est en cours, les processus sont standardisés et alignés sur le standard SAP. Toutefois, des améliorations sont encore nécessaires.

L'harmonisation des processus relatifs au personnel est en cours, mais les risques qui en découlent doivent encore être réduits au minimum

Le CDF considère que la solution prévue, à deux systèmes, constitue le risque le plus important, car elle pourrait conduire à la persistance de différences dans les processus relatifs au personnel au sein de l'administration fédérale. Avec la solution en nuage choisie, l'administration fédérale civile devra forcément respecter les standards SAP. En revanche, le système destiné à la gestion des engagements du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports utilisera une technologie différente avec une solution « sur site ». Le CDF est particulièrement critique à l'égard de l'absence d'une conception permettant de fusionner les données des deux systèmes après un engagement.

Les besoins liés à d'autres processus de soutien ne sont pas systématiquement pris en compte et intégrés dans les processus (par ex., l'annonce d'une entrée en service pour que le matériel informatique nécessaire puisse être préparé). De plus, les exigences du système de contrôle interne ne sont pas encore prises en compte dans la conception des processus. Le CDF a formulé des recommandations sur ces deux points.

D'autres recommandations concernent le mandat de mise en œuvre (mandat de projet), qui n'existait pas au moment de l'audit, et l'exhaustivité des descriptions de processus.

Le standard SAP est à la fois largement respecté et soumis à un examen critique

Le respect des standards SAP est une directive du Conseil fédéral. Le but est d'obtenir une exploitation peu coûteuse en apportant peu de modifications aux produits standard. Cet objectif est bien respecté et soutenu par les départements. Toutefois, un suivi trop strict du standard peut entraîner un manque d'efficacité dans le traitement des affaires courantes. Le CDF a constaté que les possibilités d'adaptation très limitées de la solution en nuage choisie rendent à elles seules pratiquement impossible tout écart par rapport au standard. Aucune modification n'avait été demandée avant la conclusion de l'audit.

La mise en œuvre du processus de « gestion des candidatures » est pressante, car l'application utilisée actuellement doit être mise hors service d'ici à la fin de 2021 (fin du contrat). Les travaux en la matière sont en cours, mais il reste des lacunes dans la conception de la formation nécessaire qui doivent être comblées rapidement.

L'Office fédéral du personnel est invité à mieux prendre en considération les besoins des utilisateurs finaux exprimés par la ligne et de les inclure dans le projet. Cela concerne les saisies et les mutations comme les heures de travail, les frais, etc. Les connaissances techniques et les attentes correspondantes doivent être intégrées de manière appropriée dans les travaux liés au projet.

Texte original en allemand

Verifica dell'uniformazione dei processi di gestione del personale

Ufficio federale del personale

L'essenziale in breve

Il trattamento dei dati personali del personale federale avviene prevalentemente nel sistema d'informazione per la gestione dei dati del personale (SIGDP). In concreto, si tratta di un'applicazione della famiglia di prodotti SAP. Quali sistemi per il trattamento preliminare o secondario dei dati (ad es. per il reclutamento elettronico), l'Amministrazione federale impiega anche altre applicazioni, non legate a SAP. Finora i processi di gestione del personale supportati da questa varietà di sistemi non erano completamente uniformati tra i dipartimenti e gli uffici.

La manutenzione dell'applicazione SAP R/3 SIGDP è garantita soltanto fino alla fine del 2027. Lo strumento di reclutamento elettronico deve invece essere sostituito già a fine 2021. Nel quadro del programma SUPERB, attraverso il quale verrà rinnovato l'intero ambiente SAP della Confederazione, sarà necessario sostituire anche i sistemi di informazione concernenti il personale. Nel contempo bisognerà anche uniformare i processi di gestione del personale e orientarli allo standard SAP. Per il progetto RU sono stati preventivati circa 32 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica dell'uniformazione dei processi di gestione del personale prevista nel quadro del progetto RU. Il progetto è in corso, i processi vengono uniformati e orientati allo standard SAP. Tuttavia sono ancora necessari miglioramenti.

L'uniformazione dei processi di gestione del personale è in corso, i rischi che ne risultano devono però essere ridotti

Secondo il CDF, il rischio maggiore che potrebbe impedire un'uniformazione dei processi di gestione del personale nell'Amministrazione federale deriva dalla prevista soluzione a due sistemi. Con la soluzione cloud scelta, l'Amministrazione federale civile dovrà inevitabilmente applicare gli standard SAP. Il sistema rilevante per l'impiego in caso di catastrofe scelto dal Dipartimento federale della difesa, della protezione civile e dello sport utilizzerà però un'altra tecnologia, ovvero un software «on premises». Il CDF ritiene particolarmente critico il fatto che manchi un piano per l'uniformazione delle banche dati dei due sistemi dopo l'eventuale impiego del sistema usato in caso di catastrofe.

Non vengono ripresi né implementati sistematicamente nei processi nemmeno i bisogni che riguardano altri processi di supporto (ad es. la notifica di un'entrata in servizio permetterebbe che si possa predisporre l'attrezzatura IT). Inoltre, il design dei processi non tiene ancora conto dei requisiti posti dal sistema di controllo interno. Il CDF ha formulato raccomandazioni in merito a entrambi i punti.

Ulteriori raccomandazioni riguardano il mandato di attuazione (mandato di progetto), che al momento della verifica non era ancora noto, e la completezza della presentazione dei processi.

Lo standard SAP viene ampiamente rispettato, ma comunque esaminato con senso critico

L'osservanza degli standard SAP è prescritta dal Consiglio federale. L'obiettivo è di ottenere un esercizio economico procedendo solo a pochi adeguamenti dei prodotti standard. I dipartimenti applicano con successo questo obiettivo e lo sostengono. Se lo standard viene applicato troppo rigorosamente, l'attività quotidiana può però diventare troppo onerosa. Il CDF ha constatato che le opzioni di adeguamento disponibili per la soluzione cloud scelta, essendo molto limitate, rendono praticamente impossibile divergere dallo standard. Fino alla conclusione della verifica non sono state fatte richieste simili.

L'attuazione del processo «gestione delle candidature» richiede particolare urgenza, poiché l'attuale applicazione dovrà essere disattivata entro la fine del 2021 (scadenza del contratto). Mentre i lavori di attuazione sono in pieno svolgimento, ci sono ancora lacune da colmare rapidamente nella pianificazione della necessaria formazione.

L'Ufficio federale del personale è invitato a prestare maggiore attenzione alle esigenze dei superiori in quanto utenti finali e a considerarle nel progetto. Si tratta di registrazioni e mutazioni come l'orario di lavoro, le spese eccetera. Le necessarie conoscenze specialistiche e le relative richieste devono essere integrate adeguatamente nei lavori di progetto.

Testo originale in tedesco

Audit of the harmonisation of personnel processes

Federal Office of Personnel

Key facts

Federal personnel data is processed mainly in the information system for personnel data management (IPDM). This an application from the SAP product family. Other non-SAP applications are used as upstream systems or subsystems (e.g. eRecruiting) in the Federal Administration. To date, personnel processes supported by this multiplicity of systems have not been fully harmonised across departments and offices.

IPDM, an SAP R/3 application, will be maintained only up to the end of 2027. The eRecruiting tool will already have to be replaced by end-2021. As part of the SUPERB project, aimed at replacing the entire federal SAP landscape, the information systems for personnel data will also be replaced. At the same time, personnel processes are to be harmonised and aligned with the SAP standard. Around CHF 32 million was budgeted for the HR project.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the harmonisation of personnel processes planned under the HR project. The project is underway and processes are being harmonised and aligned with the SAP standard. However, further improvements are necessary.

Harmonisation of personnel processes is underway, but the resulting risks must be reduced further

In the SFAO's view, the greatest risk of continued inconsistency in Federal Administration personnel processes is posed by the planned dual-system landscape. The civil Federal Administration will have no choice but to adopt SAP standards, given its chosen cloud solution. However, for its mission-critical system, the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport has opted for different technology with "on premises". The SFAO takes a particularly critical view of the lack of concept for merging the data sets from both systems after a mission.

Requirements from other support processes (e.g. announcing new arrivals, in order that the IT equipment can be made available) are not systematically recorded and embedded into the processes. Likewise, the requirements of the internal control system have not yet been included in the process design. The SFAO issued recommendations on both these subjects.

Other recommendations concern the fact that, at the time of the audit, there was a lack of implementation mandate (project mandate) and process descriptions were incomplete.

The SAP standard is simultaneously largely complied with and criticised

Compliance with the SAP standard is a Federal Council requirement. The aim is to achieve cost-effective operation by means of a few adjustments to the standard products. This objective is widely accepted and supported by the departments. However, if the standard is applied too strictly, this can cause day-to-day operations to become uneconomical. The SFAO observed that the very limited options for adjustments in the selected cloud solution allow virtually no deviations from the standard, and none had been requested up the time of the audit's completion.

Another time-critical element is the implementation of the applicant management process, as the existing application will have to be shut down by the end of 2021. Although the implementation work is well underway, there are still gaps in the design of the requisite training; these must be remedied quickly.

The Federal Office of Personnel should better record end-user needs expressed by the line and integrate them into the project. This involves the recording and modification of items such as working hours, expenses, etc. The corresponding specialist knowledge and the expectations must be appropriately incorporated into the project work.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Personalamtes

Das Eidgenössische Personalamt bedankt sich für die Zusammenarbeit während der Prüfung und für die wertvollen Empfehlungen, welche in der Folge im Text separat gewürdigt werden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Informationssystem für das Personalmanagement (IPDM) ist eine SAP R/3 Anwendung. Die Wartung ist nur noch bis Ende 2027 sichergestellt. Die zum Prüfungszeitpunkt vorliegende Planung sieht vor, dass die gesamten Personalinformationssysteme bis Ende 2025 abzulösen sind. Das E-Recruiting Tool «Umantis» muss bereits Ende 2021 abgelöst sein.

Die Ablösung erfolgt als Projekt Cluster Personal im Rahmen des Programms SUPERB für die zivilen Departemente und durch ERPSYSVAR¹ für die einsatzrelevanten Teile des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Das Programm SUPERB hat zum Ziel, die Supportprozesse in der zentralen Bundesverwaltung² zu modernisieren und die bestehenden zivilen SAP-Systeme durch das neue SAP S/4HANA abzulösen. Die Bundespersonalverordnung³ weist die Verantwortung für die Ausgestaltung der Personalinformationssysteme dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) zu. Das EPA hat daher die Führungsrolle im Projekt Cluster Personal.

Für die Ablösung der HR Systeme sind in den Jahren 2018 bis 2026 rund 32 Millionen Franken reine Projektkosten (interne und externe Personalkosten, externe Sachkosten) budgetiert⁴ worden. Eine wesentliche Programmvorgabe ist, dass alle neuen Anwendungen im SAP-Standard zu entwickeln und zu implementieren sind. Mit diesem Vorgehen sollen die Kosten für Betrieb und Wartung reduziert werden.

Durch den projektbedingt notwendigen Parallelbetrieb von Alt- und Neusystemen entstehen im EPA in den Jahren 2022–2025 zusätzliche Kosten von insgesamt rund 34,6 Millionen Franken. Die Projekt- und Betriebskosten wurden durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nicht geprüft.

Die Personalprozesse der zentralen Bundesverwaltung waren bis anhin nicht im gleichen Masse standardisiert, wie dies beispielsweise die Finanzprozesse sind. Es bestehen Unterschiede zwischen den Departementen, teilweise sogar innerhalb desselben Departements. Keine Abweichungen bestehen hingegen heute schon bei Prozessen, die ausschliesslich und zentral durch das EPA auf den IT-Systemen abgewickelt werden. Als Beispiel sei hier die Lohnaufbereitung und Auszahlung zu erwähnen.

Gleichzeitig mit der Prüfung der EFK liess die Programmleitung SUPERB das Projekt Cluster Personal durch die Firma KPMG im Rahmen des Qualitäts- und Risikomanagements (QRM) prüfen. Die Schnittmenge zwischen beiden Prüfungen betraf die Standardisierung der Prozesse. Ansonsten fokussierte KPMG auf klassische Projektführungsfragen.

¹ Enterprise-Resource-Planning-Systeme Verteidigung / armasuisse, in anderen Dokumenten auch mit ERP Sys V / ar abgekürzt

² Diese umfasst die sieben Departemente, die Bundeskanzlei, die Parlamentsdienste und die Gerichte.

³ Bundespersonalverordnung BPV Art. 18 Abs. 3 Bst. d

⁴ Entwurf Umsetzungsauftrag Cluster Personal vom 24.06.2021, Kapitel 8.3

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung der erreichten Vereinheitlichung von Personalprozessen in der Bundesverwaltung. Die Prüffragen sind:

1. Ist bei den Personalprozessen mit dem gemeinsamen Kern (SUPERB / ERPSYVAR) sichergestellt, dass eine angemessene Vereinheitlichung auf der Basis des SAP-Standards umgesetzt wird?
2. Werden die standardisierten Prozesse durchgesetzt, d. h. wird der Standard zeitgerecht von allen übernommen?
3. Konnten die Anwender vom Mehrwert dieser Standardisierung überzeugt werden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter König (Revisionsleitung) und Nicolas Marty vom 22. März bis 14. Mai 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Regula Durrer. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom EPA und den einbezogenen Departementen und Verwaltungseinheiten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 30. August 2021 statt. Teilgenommen haben aus dem EPA: die Direktorin, die Vizedirektorin, der Leiter des Cluster Personal, der stellvertretende Leiter Cluster Personal. Aus dem Armeestab (AStab): der Chef HR-Strategie und -steuerung. Aus dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL): der Direktor. Aus der EFK: der Direktor, der Mandatsleiter, die Fachbereichsleiterin, ein Mitglied des Revisionsteams, der Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Ein gemeinsamer Prozesskern wurde gefunden, Risiken bestehen aber weiterhin

2.1 Bis anhin liegen keine genehmigten Umsetzungsaufträge vor

Bis Anfang 2020 trug das Projekt «Cluster Personal» die Bezeichnung «HR-IT2025». In dessen Rahmen wurden wesentliche Vorarbeiten, insbesondere das HRM-Prozessmodell, erstellt. Zusammen mit der Anfang 2020 erfolgten Integration in das Programm SUPERB soll auch die Erstellung eines Umsetzungsauftrags für das Projekt Cluster Personal einhergehen. Die EFK konnte lediglich einen Entwurf dieses Umsetzungsauftrages, Stand März 2021, prüfen, die genehmigte Version lag zum Abschluss der Prüfung noch nicht vor. Diese fehlten zum Prüfungszeitpunkt aber auch in den anderen Teilprojekten von SUPERB.

Die EFK stellte fest, dass dieser Entwurf keine Information dazu enthält, was als geltender SAP-Standard zu betrachten ist. So wurden die noch unter «HR-IT2025» erstellten Personalprozesse mit einer im Sommer 2020 geltenden «Best-Practice-Version» von SAP abgeglichen. Dieser Abgleich (auch digital auf SAP-Anwendungen im Rahmen einer Sandbox durchgeführt) wurde als Fit-Gap-Analyse bezeichnet. Die Analyse zeigte auf, dass die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden harmonisierten Personalprozesse der zentralen Bundesverwaltung zu rund 80 Prozent mit dem SAP-Standard (allenfalls erweiterter Standard) abgedeckt werden können.

Zu Beginn des Jahres 2021 standen dann weiterentwickelte Standardprozesse von SAP (die sogenannte «SAP Process Library») zur Verfügung. Es war somit unklar, welches der zu verwendende SAP-Standard ist.

Dies stellte auch KPMG im Rahmen ihrer Prüfhandlungen fest.

Der verbindliche Rahmen für das Programm SUPERB ist durch die Weisung des Bundesrates vom 19. August 2020 gegeben. Sie schreibt unter anderem die Anwendung des SAP-Standards vor und regelt auch die Organisation des Programms und die Kompetenzen der einzelnen Rollenträger bzw. Gremien. Für das Cluster Personal wichtige Gremien sind (hierarchisch von oben nach unten):

Stufe	Rolle	Bemerkungen
Programm SUPERB	Programmauftraggeber	Hat eine umfassende Entscheidungsbefugnis, daher hoher Einfluss auf Cluster Personal.
	Programmausschuss	Eine Vertreterin oder ein Vertreter des EPA haben hier Einsitz.
	Programmleiter	Koordiniert die einzelnen Projekte und führt Programmmanagementplan.
	Kerngruppe	Der Leiter des Clusters Personal hat hier Einsitz.
Cluster Personal	Projektauftraggeber-schaft	Diese erfolgt durch das EPA. Sie hat sich mit der Human Resources Konferenz (HRK) des Bundes abzustimmen.
	Cluster Leitung	Erfolgt durch das EPA.

Beurteilung

Die Rahmenbedingungen für das Projekt sind durch die Vorgaben des Programms vorhanden. Insbesondere die in Botschaft und Weisung des Bundesrates gemachte Vorgabe, dass nur in Ausnahmefällen vom SAP-Standard abgewichen werden darf, ist bereits auf Ebene Programm festgehalten. Allerdings erfolgte auf Ebene Programm keine Definition, welche Quelle des SAP-Standards verbindlich ist. Die mit der Fit-Gap-Analyse festgestellte Abdeckung der Bedürfnisse der Bundesverwaltung durch die SAP-Standardprozesse von 80 % muss aus dieser Sicht beurteilt werden. Der letztendlich in den Arbeitspaketen (Kapitel 2.3) umgesetzte Prozess kann abweichend zu dem für die erwähnte Analyse angewandten Prozess sein. Für das frühe Stadium des Projekts und den Grundsatzentscheid, dass die angebotenen SAP-Produkte geeignet sind, betrachtet die EFK den Wert als angemessen.

Ein wesentlicher Mangel ist das Fehlen des Umsetzungsauftrages für das Cluster Personal. Neben der fehlenden Definition, welche Quelle der SAP-Standards anzuwenden ist, können auch weitere der nachfolgend im Bericht festgestellten Sachverhalte direkt oder indirekt auf das Fehlen eines detaillierten, schriftlich festgehaltenen und genehmigten Auftrags zurückgeführt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem EPA, den Umsetzungsauftrag umgehend in Kraft zu setzen und dessen Inhalt innerhalb des Projektes sowie den betroffenen Stellen der Departemente und der Verwaltungseinheiten zu kommunizieren.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Umsetzungsaufträge aller Projekte in SUPERB noch nicht genehmigt. Zwischenzeitlich wurden alle Umsetzungsaufträge vom Programmauftraggeber SUPERB freigegeben. Die Kommunikation gegenüber den betroffenen Stellen und Gremien wird sukzessive umgesetzt.

2.2 Zwei-System-Landschaft: Absprachen zu Personalprozessen sind erfolgt, grundsätzliche Fragen aber noch nicht gelöst

Wie in der Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für die Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V / ar»⁵ dargelegt, wird neben dem zivilen System auch ein an die militärischen Bedürfnisse ausgerichtetes einsatzrelevantes System gebaut (Zwei-System-Landschaft). Diese gewollte Doppelspurigkeit birgt das Risiko, dass die zu vereinheitlichenden Prozesse in den zwei Systemlandschaften unterschiedlich ausgestaltet werden. Federführend für den gesamten HR-Prozess und die Ausgestaltung der Personalinformationssysteme ist das EPA (vgl. Kapitel 1.1).

Zwischen dem VBS und dem EPA erfolgten daher Absprachen mit dem Ziel, einen gemeinsamen Prozesskern zu definieren, der sowohl für die zivilen Systeme als auch für ERPSYSVAR Gültigkeit hat. Das Ergebnis dieser Absprachen führte zur Unterzeichnung eines verbindlichen

⁵ Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für die Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zur Modernisierung von Supportprozessen der Bundesverwaltung beziehungsweise von einsatzrelevanten SAP-Systemen im VBS, vom 13. Dezember 2019, BBl 2020 621

Dokumentes mit dem Titel «Zielbild»⁶. Der Datenstamm Personal wird durch das zivile System geführt, abweichende Prozesse müssen gemäss dem Zielbild und den gesetzlichen Grundlagen mit dem EPA abgesprochen werden. Im Zielbild wird zudem festgehalten, dass die Lohnverarbeitung und -Zahlung auch im abgekoppelten Zustand ausschliesslich auf dem zentralen HR-Quell- und Mutationssystem der Bundesverwaltung erfolgt.

Bezogen auf die Personalprozesse sind für ERPSYSVAR im Zielbild drei verschiedene Systemzustände definiert worden:

Normaler Zustand, in welchem die Daten ausschliesslich auf dem Quellsystem der zivilen Bundesverwaltung gepflegt werden. Das zivile System stellt die Daten ERPSYSVAR zur Verfügung.

Der abgekoppelte Zustand (A2) ist eine Teilabkopplung. Die Personalinformationssysteme sind davon jedoch nicht betroffen. Die Schnittstellen zum zivilen Personalinformationssystem bleiben verfügbar. Die Datenpflege erfolgt somit nach wie vor auf dem zivilen System.

Im abgekoppelten Zustand (A1) sind die Schnittstellen auch für die Personalinformationssysteme nicht mehr verfügbar.

Die im Zielbild definierten Massnahmen sind teilweise noch wenig konkret oder detailliert. Die grösste Unsicherheit besteht hinsichtlich der Abkopplung (A1) und der Wiederankopplung des einsatzrelevanten Systems ERPSYSVAR. Dieser Punkt kann nicht nur aus der Optik HR beurteilt werden. Dazu braucht es eine Lösung auf Stufe Programm.

Beurteilung

Innerhalb der zivilen Bundesverwaltung ist der gemeinsame Prozesskern vorhanden, da dieser durch die enge Vorgabe des Systems weitgehend definiert ist (siehe Kapitel 3.1). Mit dem VBS wurde der gemeinsame Prozesskern durch das Dokument «Zielbild» definiert.

Das Zielbild stellt eine wichtige Grundlage für das Funktionieren der Zwei-System-Landschaft dar. Aus diesem Dokument gilt es positiv zu würdigen, dass für die Stammdaten und die Lohnverarbeitung der Lead bei den zivilen Systemen festgelegt wurde und das unabhängig vom Koppelungszustand.

Die Massnahmen des Zielbildes sind im Verlauf der weiteren Projektarbeiten zu schärfen. Die Frage der Ab- und Ankoppelung nach einem Einsatz wird die EFK Ende 2021 im Rahmen einer Prüfung auf Programmebene beurteilen.

2.3 In Arbeitspaketen wird mit Einbezug der Departemente Prozess für Prozess umgesetzt

Das Projekt wird mit sogenannten Arbeitspaketen unter Einbezug von Vertretern aus allen Departementen realisiert. Ein Arbeitspaket beinhaltet einen vollständigen Personalprozess. Zum Prüfungszeitpunkt war nur der Prozess «Bewerbermanagement» soweit fortgeschritten, dass die Prüffragen der EFK weitgehend beantwortet werden konnten.

Folgendes Vorgehen hat die EFK festgestellt:

⁶ Genaue Bezeichnung: «Prozesskern und Systemkernel HR-Quell- und Mutationssystem Bund und einsatzrelevantes System Verteidigung (V) und armasuisse (ar)» vom April 2021

1. Das EPA übernimmt die SAP-Standardprozesse im Prozessabbildungstool «Innovator». Wie bereits erwähnt, bestehen Differenzen, welcher Stand des SAP-Standards zu übernehmen ist bzw. welches die verbindliche Quelle des Standards ist.
2. Für die Definition des Prozesses der Bundesverwaltung wird der unter Punkt 1 erfasste Prozess den Bedürfnissen der Bundesverwaltung und den Möglichkeiten bzw. den Vorgaben der Anwendung gegenübergestellt. Dies erfolgt durch die Mitarbeitenden aus den Departementen und vom EPA, die im entsprechenden Arbeitspaket engagiert sind. Dabei kann es vorkommen, dass Teile des Standards, welcher mit dem ersten Schritt vollständig erfasst wurde, für die Bundesverwaltung nicht relevant sind und daher nicht übernommen werden. Beispiel: Der SAP-Standard führt unterschiedliche Teilprozesse für interne und externe Bewerber. Dies ist gemäss Einschätzung des EPA für die Bundesverwaltung nicht nötig und würde zu einer unwirtschaftlichen Doppelspurigkeit führen. Der Teilprozess «Bewerbung interner Bewerber» wird daher nicht übernommen, alle Bewerbungen durchlaufen den Ablauf der externen Bewerber.
3. Im Prozessabbildungstool «Innovator» wird schliesslich durch ein kleines Team des EPA abgebildet, was in den Arbeitspaketen beschlossen und in der Anwendung realisiert wird. Eine Lücke in dieser Dokumentation besteht darin, dass nicht übernommene Teile des Standards nicht abgebildet werden.

Beurteilung

Das Vorgehen, die Personalprozesse im Rahmen von Arbeitspaketen unter Einbezug von Vertretern aller Departemente zu definieren und technisch umzusetzen, ist ein gangbarer Weg. Da die Personalprozesse bis anhin nicht im gleichen Masse standardisiert waren wie z. B. die Finanzprozesse, können durch den Einbezug von Vertretern der späteren Nutzer in die Diskussion Widerstände ausgeräumt werden.

Es ist zielführend, dass der Standard nicht blind übernommen wird, da dies zu unnötigen Teilprozessen und Arbeitsschritten und somit zur Unwirtschaftlichkeit führen kann. Da jedoch nicht übernommene Teile des Standards weiterhin im SAP-Standard verbleiben und somit technisch auch in der Anwendung abgebildet sind, müssten diese Abweichungen deutlich als nicht übernommen oder als inaktive Teile des Standards abgebildet werden. Ziel dieser Massnahme muss sein, bei künftigen Wartungen der Anwendung auf eine vollständige Dokumentation zurückgreifen zu können.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem EPA, auch nicht übernommene bzw. nicht aktive Prozessschritte des SAP-Standards abzubilden. Sie sind so zu kennzeichnen, dass sie sich von den umgesetzten Teilen unterscheiden.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung. Die nicht übernommenen bzw. nicht aktiven Prozessschritte werden dokumentiert. Dies wurde zwischenzeitlich in den bereits behandelten Themen wie Basisfunktionalitäten und Bewerbungsmanagement in den sogenannten Workbooks gemacht. Diese Workbooks beinhalten sämtliche Angaben zu den Systemeinstellungen (Konfiguration). Da diese Workbooks über eine gewisse Komplexität verfügen und für nicht involvierte Stellen schwer verständlich sind, werden die nicht übernommenen bzw. nicht aktiven Prozessschritte neu in Fachkonzepten dokumentiert. Für das Cloudumfeld sind zwar keine Fachkonzepte vorgesehen, sie sind jedoch gerade für die Fachbereiche und die Dokumentation von Abweichungen sinnvoll.

2.4 Schnittstellen zu anderen Supportprozessen und Anforderungen des IKS sind besser zu erfassen

Mit SUPERB sollen Daten nur noch einmal erfasst werden, Systembrüche sind weitgehend zu vermeiden (Once-Only-Prinzip). Dies bedingt, dass die Bedürfnisse bezüglich Personaldaten aller übrigen Supportprozesse dem Cluster Personal bekannt sind. Als Beispiel für solche Schnittstellen kann der Eintritt eines neuen Mitarbeitenden erwähnt werden. Der Eintrittsprozess sollte automatisch Bestellungen für IT-Infrastruktur, Badge, Gebäudezutritt etc. auslösen.

Mit dem Integrationskonzept der Clusterleitung bestehen Vorgaben, wie In- und Output aus anderen Supportprozessen systematisch zu erheben und in den Personalprozessen einzubauen sind. Dieses Konzept ist jedoch noch zu wenig bekannt und die entsprechenden Erfordernisse werden noch zu wenig berücksichtigt.

Des Weiteren werden die Anforderungen des Internen Kontrollsystems (IKS) noch nicht berücksichtigt. Im analysierten Prozess des Bewerbermanagements spielt das IKS noch keine wesentliche Rolle. Für das Design der finanzrelevanten Personalprozesse sollten aber klare Grundlagen vorhanden sein, wie das IKS von Beginn an in die Prozesse einzubauen ist. Die Schlüsselkontrollen sollten weitgehend automatisiert durchgeführt werden können. Dies wäre bei einem nachträglichen Überstülpen des IKS auf bestehende Prozesse und Systeme nicht mehr gewährleistet.

Beurteilung

Der Grundsatz der einmaligen Datenerfassung kann nur vollständig erreicht werden, wenn auch Schnittstellen zu anderen Supportprozessen systematisch erkannt und weitgehend automatisiert werden können. Die bisherigen Massnahmen, mit denen dies sichergestellt werden soll, sind noch nicht ausreichend. Dies gilt auch für die Konzeption des IKS, die mit der Definition der Prozesse und deren Umsetzung im System erfolgen sollte. Nur so kann das Automatisierungspotenzial, insbesondere der Schlüsselkontrollen, ausgeschöpft werden. Die Wirksamkeit dieser Schlüsselkontrollen soll ermöglichen, auf möglichst viele manuelle Einzelkontrollen verzichten zu können.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem EPA, durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass alle von anderen Supportprozessen benötigten Daten und Schnittstellen frühzeitig und umfassend definiert werden.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung. Im Programm SUPERB wurden und werden die Bedürfnisse an Daten bzw. Schnittstellen von den anderen Clustern mit Supportprozessen (EFV und BBL) sowie dem Leistungserbringer (BIT) frühzeitig und umfassend an den Cluster Personal gestellt. Somit ist sichergestellt, dass die Supportprozesse weiterlaufen und die Schnittstellen geplant und umgesetzt werden. Dies geschieht analog auch bei departementalen Fachanwendungen. Das EPA wird diesen Punkt nochmals mit der Programmleitung SUPERB aufnehmen und im Sinne einer erneuten Sensibilisierung in geeigneter Form clusterübergreifend auf Programmebene kommunizieren.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem EPA, die notwendigen automatisierten Schlüsselkontrollen des IKS zu definieren und gleichzeitig oder zeitnah mit der systemtechnischen Realisierung der Prozesse zu implementieren.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung und weisen darauf hin, dass zum aktuellen Zeitpunkt im Cluster Personal noch keine Prozesse bearbeitet wurden, welche Abhängigkeiten zu IKS-relevanten Schlüsselkontrollen haben. Gemäss aktueller Planung beginnen die Arbeiten zu solchen Prozessen mit SAP SuccessFactors Employee Central im 2023. Die IKS-Schlüsselkontrollen werden ab diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Die Dokumentation wird in den Fachkonzepten aufgenommen.

3 Die Cloud-Lösung erzwingt das weitgehende Einhalten des Standards

3.1 Das Vorgehen bei allfälligen Abweichungen muss eingehalten werden

SAP bietet als Standardanwendung für den HR-Bereich das Produkt «SuccessFactors» an. Es handelt sich hierbei um eine cloud-basierte Lösung, d. h. die Daten der Bundesverwaltung werden – verschlüsselt – mit Daten anderer Nutzer in einer Cloud abgespeichert. «SuccessFactors» bietet kaum Spielraum für individuelle Lösungen und lässt dadurch kaum Abweichungen vom SAP-Standard zu. Anpassungen an den Kernprozessen der Cloud-Lösung müssten beim Lieferanten beantragt werden und hätten Auswirkungen auf alle Benutzer von SuccessFactors weltweit.

Gemäss dem oben erwähnten Ergebnis der Fit-Gap-Analyse wird es auch wenig Notwendigkeiten für grundsätzliche Abweichungen vom Standard geben. Hingegen besteht die Möglichkeit, für Prozesse die mit keiner SAP-Lösung wirtschaftlich unterstützt werden können, andere Lösungen zu verwenden. Dies wird in einigen wenigen Fällen wegen der spezifischen Situation (z. B. wegen rechtlichen Bestimmungen) voraussichtlich genutzt werden müssen.

Die EFK hat festgestellt, dass noch keine Abweichung beansprucht wurde. Im Prozess Bewerbermanagement wurden wie erwähnt Teile des Standards nicht übernommen. Die EFK stellte fest, dass das Vorgehen bei einer möglichen Beanspruchung von Abweichungen und Varianten noch besser bekannt sein muss. Es besteht dazu eine Vorgabe der Programmleitung in Form von Entscheidungsbäumen.

Offen bleibt die Situation bei ERPSYSVAR, da hier eine sogenannte «on premises»-Lösung zum Zuge kommen wird. Aufgrund der technischen Unterschiede zwischen den Plattformen («cloud» bzw. «on premises») können unterschiedliche Prozessabläufe heute nicht ausgeschlossen werden.

Beurteilung

Bedingt durch die engen Vorgaben der gewählten Technologie ist nicht davon auszugehen, dass in grossem Masse vom SAP-Standard abgewichen wird. Für die im Standard möglichen Abweichungen bzw. für Situationen, in welchen der Standard absolut nicht passt, muss aber die entsprechende Vorgabe der Programmleitung besser in die Arbeitspakete kommuniziert werden.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem EPA, das von der Programmleitung SUBERB vorgegebene Vorgehen bei Abweichungen vom Standard innerhalb des Clusters Personal zu kommunizieren und wo nötig zu präzisieren.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung. Im Sinne einer erneuten Sensibilisierung wird im Cluster Personal das Vorgehen nochmals kommuniziert werden.

3.2 Das Vorbereiten der Schulung muss vorangetrieben werden

Für das bisherige E-Recruiting Tool Umantis läuft der Vertrag Ende 2021 aus. Das heisst, dass die Nachfolgelösung «Bewerbermanagement» bis Ende Jahr realisiert und die künftigen Benutzer geschult sein müssen. Zum Prüfungszeitpunkt waren noch keine Schulungsunterlagen vorhanden, die entsprechenden Konzepte lagen in noch unvollständigen Entwürfen vor.

Beurteilung

Die Vorbereitung der Schulung und Kommunikation der neuen Anwendung ist zeitkritisch. Die Ausbildung wird nicht verschoben werden können. Da es zudem die erste Ausbildung auf der Anwendung «SuccessFactors» sein wird, kann mit einer erfolgreichen Schulung viel Goodwill bei den Benutzern gewonnen werden. Eine misslungene Schulung birgt hingegen das Risiko, Widerstände gegen das Tool auszulösen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem EPA, den Vorbereitungen für Schulung und Kommunikation des Prozesses «Bewerbermanagement» hohe Aufmerksamkeit zu widmen und diese Arbeiten zügig voranzutreiben.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung. Die Personalgewinnung ist ein etablierter Prozess. Der Prozess bleibt mit der Einführung von SuccessFactors weitgehend identisch. Da der Lead in diesem Prozess beim HR liegt, wird ein besonderes Augenmerk auf die Schulung der HR-Mitarbeitenden gerichtet. In einer ganztägigen Schulung wird ihnen der Gesamtprozess in den Systemen SuccessFactors und Prospective aufgezeigt. Die Supportorganisation stützt sich zudem auf die Kompetenzen der sogenannten SuperUser in den Departementen und den Verwaltungseinheiten. Weiter können wir auf kompetente Departements-Koordinatorinnen und -Koordinatoren HR zählen, welche die Mitarbeitenden in ihren Departementen professionell zu unterstützen wissen. Das E-Learning für das Bewerbermanagement steht seit 23.08.2021 zur Verfügung. Auf Grund der Verschiebung des Go-Live auf 2022 wird nach den ersten Schulungen zusammen mit den Departementskoordinatoren eine Evaluation durchgeführt und es werden daraus allfällige Optimierungen abgeleitet.

3.3 Verzögerungen bei der Beschaffung der Cloud-Lösung wirken sich auf die Roadmap aus

Die Beschaffung der Cloud-Lösung für die zivile Bundesverwaltung bedingte zahlreiche Abklärungen bezüglich Datensicherheit und Datenschutz. Die Bedenken konnten weitgehend ausgeräumt bzw. akzeptiert werden, sodass sich der Bundesrat im Dezember 2020 für diesen Weg entschied. Die durch die Abklärungen vor dem Entscheid entstandene Verzögerung wirkte sich auf den Umsetzungsplan, die Roadmap des Clusters Personal aus. Da dieser kaum Zeitpuffer enthielt, wurde eine Priorisierung notwendig.

Die Realisierung erfolgt technisch betrachtet in zwei Blöcken, die als «Core Hybrid» und «Talent Hybrid» bezeichnet werden. Der Parallelbetrieb der Anwendungen aus diesen Blöcken und der bisherigen Anwendung IPDM wird über vier Jahre (2022–2025) notwendig sein. Die entsprechenden Kosten von rund 34,6 Millionen Franken wurden vom Bundesrat mit Beschluss vom 31. März 2021 zur Kenntnis genommen.

Da die Altsysteme derzeit noch stabil laufen und auch die Wartung bis Ende 2027 sichergestellt ist, besteht für die Kernprozesse des Personalmanagements wie Personaladministration und Organisationsmanagement kein dringender Handlungsbedarf. Diese werden später im Block «Core Hybrid» nach dem Block «Talent Hybrid» realisiert werden. Der «Talent Hybrid» umfasste ursprünglich die praktisch gleichzeitige Realisierung aller mit der Rekrutierung und Anstellung verbundenen Prozesse (Rekrutierung, Onboarding, Lernmanagement) im Jahr 2021.

Dieser Realisierungsweg ergibt zwangsläufig Übergangslösungen, welche vorübergehende Systembrüche, nicht vollständig durchgängige Prozesse, verbleibende Vorsysteme etc. mit sich bringen. Diese werden im Verlauf des Projektfortschritts wieder verschwinden.

Beurteilung

Die Anfang 2021 vorgenommene Priorisierung, welche das Verschieben der Prozesse Onboarding und Lernmanagement mit sich brachte, ist nachvollziehbar. Nur so konnten in der Planung wieder kleine Räume geschaffen und die Personalressourcen etwas entlastet werden.

4 Das Projekt wird von den Departementen unterstützt

4.1 Viele Interviewpartner anerkennen den Mehrwert der Standardisierung, Bedenken bleiben jedoch

Das Grundfeedback zur Vereinheitlichung der Personalprozesse aus den Departementen ist positiv. Ein Mehrwert wird erkannt und erwartet. Insbesondere in der heutigen Systemlandschaft bestehende System- und Medienbrüche sollten eliminiert werden, um effizient und wirtschaftlich arbeiten zu können. Mit der Ausgestaltung der Prozesse «end to end» sollten auch potenzielle Fehlerquellen (z. B. Schnittstellen und Medienbrüche) eliminiert werden können. Trotz stetiger Weiterentwicklung der aktuellen Personalinformationssysteme durch das EPA besteht angestauter Innovationsbedarf.

Im August 2018 beauftragte der Bundesrat das EPA zu prüfen, ob das Dienstleistungszentrum Personal des Eidgenössischen Finanzdepartements (DLZ Pers EFD), welches Teil des EPA ist, auf alle Departemente ausgedehnt werden könnte. Die Konsequenz dieser strukturellen Reform wäre, dass das Personalwesen der Bundesverwaltung stärker zentralisiert würde. Dieser Auftrag des Bundesrates wurde im September 2019 durch einen neuen abgelöst, zuerst die Harmonisierung der Personalprozesse und den Aufbau der neuen Systeme voranzutreiben. Ob und in welchem Umfang noch strukturelle Reformen notwendig sind, soll nach der Implementierung der neuen Systeme entschieden werden. Im Programm SUPERB müssen bereits für die Finanzkommissionen im Herbst 2021, im Rahmen der Beratungen zum Voranschlag 2022, die geschätzten Nutzen- und Synergiepotenziale (NSP) aller Cluster über die gesamte Bundesverwaltung aufgezeigt werden.

Das zu prüfende Zusammenlegen der Personaldienste (Auftrag vom August 2018) löste bei vielen Personalfachleuten der Departemente Bedenken zu den künftigen Aufgaben und Strukturen aus. Trotz der Anpassung im September 2019 konnte die EFK feststellen, dass diese Bedenken teilweise nach wie vor bestehen.

Grundsätzlich können sich die Departemente im Projekt einbringen, was die Akzeptanz der Veränderungen erhöht. Aus den geführten Interviews geht hervor, dass alle Departemente das Projekt mittragen.

Beurteilung

Das Projekt wird von den Departementen getragen und unterstützt, da ein Mehrwert für alle offensichtlich ist. Diese positive Grundhaltung kam nur durch den umfassenden Einbezug der Personalverantwortlichen aus den Departementen und Ämtern durch das EPA zustande. Das Finden von gemeinsamen Abläufen und Anwendungen bedingt im Personalbereich wegen der bisher nicht vorhandenen Standardisierung der Prozesse mehr Diskussionen und mehr Kompromisse. Die Zeit für Absprachen und Abklärungen ist jedoch gut investiert, wenn das Ziel der harmonisierten Personalprozesse erreicht wird.

4.2 Die Bedürfnisse der Endbenutzer ausserhalb der Personaldienste sollten noch besser einbezogen werden

Die EFK stellte fest, dass die Endbenutzer ausserhalb der Personaldienste, also Mitarbeitende, die beispielsweise Arbeitszeiten und Spesen eingeben oder deren Vorgesetzte, die diese überprüfen und freigeben, noch nicht in die Projektarbeiten einbezogen wurden. Gemäss EPA wird dies nun im Rahmen von Fokusgruppen auf Programmstufe erfolgen.

Beurteilung

Bereits heute werden zahlreiche Aufgaben wie Mutationen, Erfassungen und Kontrollen durch die Linie in den Personalinformationssystemen erledigt. Die Mitarbeitenden haben ein Bedürfnis nach unkomplizierten Prozessen und einfachen, intuitiven Benutzeroberflächen. Daher sollten sich Mitarbeitende und Vorgesetzte zu den neuen Abläufen und Aufgaben einbringen können. Nur so besteht die Gewähr, dass diese dann auch auf Akzeptanz stossen, benutzerfreundlich sind und mitgetragen werden. Zudem kann von den Erfahrungen der Linie mit den bisherigen Systemen profitiert werden.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem EPA, die Endbenutzer ausserhalb der Personaldienste in die Projektarbeiten einzubeziehen und ihre Bedürfnisse und Anliegen nach Möglichkeit zu berücksichtigen.

Stellungnahme des EPA

Wir unterstützen diese Empfehlung. Mit der aktuellen Organisation geht das EPA davon aus, die Endbenutzer und Linienvertreter gewinnbringend einbezogen zu haben. Im System-Betrieb der bundesweiten Personalprozesse besteht der Steuerungsausschuss HR-IT. Dieser Steuerungsausschuss fungiert als Uservertreter aus den Departementen, der Bundeskanzlei, den Parlamentsdiensten und den Gerichten. Für die Umsetzung der Personalprozesse im Rahmen des Clusters Personal wurden diese Personen im Sinne eines übergeordneten Fachausschusses integriert. In den untergeordneten Arbeitspaketen sind zudem weitere Endbenutzer der aufgezählten Bereiche in Fachteams vertreten. Ferner wird aktuell der Kontakt und die Zusammenarbeit mit den Departementskoordinatoren SUPERB institutionalisiert. Der Einbezug der Beteiligten wird durch das EPA nochmals geprüft und falls erforderlich werden Massnahmen umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1

Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3

Weisungen

Weisungen des Bundesrates zum Programm «SUPERB» vom 19. August 2020, BBl 2020 6747

Botschaften

Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für die Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zur Modernisierung von Supportprozessen der Bundesverwaltung beziehungsweise von einsatzrelevanten SAP-Systemen im VBS, vom 13. Dezember 2019, BBl 2020 621

Anhang 2: Abkürzungen

ar	armasuisse
BR	Bundesrat
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EPA	Eidgenössisches Personalamt
HR	Human Resources
IKS	Internes Kontrollsystem
IPDM	Informationssystem Personaldatenmanagement (aktuelles System)
V	Bereich Verteidigung des VBS
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit

Anhang 3: Glossar

Cloud	Cloud Computing beschreibt ein Modell, das bei Bedarf zeitnah und mit wenig Aufwand geteilte Computerressourcen als Dienstleistung, etwa in Form von Servern, Datenspeichern oder Applikationen, bereitstellt. Weder die Daten noch die Anwendung selber sind auf Servern des Nutzers installiert.
ERPSYSVAR	Programm ERP-Systeme V/ar, welches die neue Technologieplattform für die Unternehmensressourcenplanung im Bereich Verteidigung und der armasuisse einführt.
HRK	Die Human-Resources-Konferenz setzt sich aus Vertretungen aller Departemente zusammen und wird vom EPA geleitet. Sie hat eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung, Koordination und Umsetzung der bundesrätlichen Personal- und Vorsorgepolitik.
Kernel / Prozesskern	Ein Kernel oder Prozesskern umfasst die fachlichen Geschäftsprozesskerne und deren technischen Implementierung (technischer System-Kernel).
On premises	Bezeichnung eines Nutzungs- und Lizenzmodells für serverbasierte Computerprogramme (Software). Gemeint ist damit die lokale Nutzung bzw. die Lizenzierung für die lokale Nutzung von Software auf den Servern des Lizenznehmers.
Sandbox	Von der restlichen IT-Umgebung abgeschirmte Version einer Anwendung. Sie wurde im Rahmen der Vereinheitlichung der Personalprozesse für den Abgleich zwischen definierten Sollprozessen der Bundesverwaltung und den SAP-Standards verwendet.
S/4HANA	Bezeichnung der neuen Technologieplattform für Unternehmensressourcensteuerung der Firma SAP
SAP	Name des Herstellers der aktuellen und neuen Softwarelösung für die Unternehmensressourcensteuerung
Stammdaten	Wesentliche Grunddaten eines Unternehmens, die sich durch operative Prozesse überhaupt nicht oder nur selten verändern, beispielsweise Kunden-, Material-, Mitarbeiter- und Lieferantendaten.
SuccessFactors	Cloud-basierte Software von SAP
SUPERB	Programm SUPERB, welches die neue Technologieplattform für die Unternehmensressourcenplanung in der zivilen Bundesverwaltung für die Supportprozesse einführt.

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).