

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



# Analyse der Botschaft zu den Programmen «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar»

(zur Modernisierung von Supportprozessen der  
BVerw und einsatzrelevanten Systemen im VBS)

zuhanden beider Finanzkommissionen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19445.608.00184
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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 dieser Analyse, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form mitgemeint.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>8</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>17</b>
1.1 Vorgeschichte .....	17
1.2 Umfang und Grundsätze der Analyse .....	17
1.3 Schlussbesprechung und generelle Stellungnahme .....	19
<b>2 Ausgangslage</b> .....	<b>20</b>
<b>3 Zielvorstellungen zur Botschaft</b> .....	<b>22</b>
3.1 Abdeckung der Zielvorstellungen .....	22
3.2 Strategischer Rahmen, Klarheit der Zielsetzung.....	23
3.3 Einbettung in die Gesamtunternehmensarchitektur des Bundes .....	24
3.4 Risikomanagement .....	24
3.5 Abstimmung und Abgrenzungen .....	26
3.6 Anbindung (Fach-)Anwendungen .....	26
3.7 Vollständigkeit des Vorhabens .....	27
3.8 Stammdaten .....	27
3.9 Ziviles und einsatzrelevantes System: technische Lösungsansätze.....	28
3.10 Umsetzung der Motion Hegglin 16.4018.....	29
3.11 Gegenüberstellung Kosten-Nutzen .....	30
3.12 Ressourcenknappheit .....	32
3.13 Governance.....	33
3.14 Veränderungsmanagement.....	33
3.15 IT-Sicherheit.....	34
<b>4 Risikobeurteilung und Schlussfolgerung der EFK</b> .....	<b>35</b>
4.1 Erhebliche Risiken.....	35
4.2 Schlussfolgerung der EFK.....	36
4.3 Nachbesserungen vor Freigabe des Bundesbeschlusses.....	36
4.4 Handlungsbedarf für die Programme im Jahr 2020 .....	37
<b>Anhang 1: Brief der EFK an die Generalsekretärenkonferenz vom 28.9.2018</b> .....	<b>40</b>

**Anhang 2: Rechtsgrundlagen.....44**

# Analyse der Botschaft zu den Programmen «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden beider Finanzkommissionen

## Das Wesentliche in Kürze

---

Per Ende 2025 wird die heute in der Bundesverwaltung eingesetzte SAP-Landschaft vom Hersteller nicht länger unterstützt. Die spätestens bis dann notwendige Ablösung der bestehenden SAP-ERP-Systemlandschaften wird mit den Programmen SUPERB und ERPSYS V/ar umgesetzt. Als Voraussetzung für die Migration muss wegen der neuen Systemarchitektur von SAP S/4HANA mindestens die Stammdatenverwaltung für «Geschäftspartner» vereinheitlicht und zentralisiert werden. Als Folge müssen in der ganzen Bundesverwaltung die meisten betroffenen Geschäftsprozesse und Anwendungen angepasst bzw. migriert werden.

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 1. Juni 2018 wurde die strategische Grundlage für beide Programme, die «Strategie des Bundesrates ERP-IKT 2023» vom Mai 2018, zur Kenntnis genommen aber nicht gutgeheissen. Somit fehlt eine vom Gesamtbundesrat verabschiedete, verbindliche Grundlage für beide Programme, auf deren Basis sachlich notwendige Ziele und Vorhaben konkretisiert und in der gesamten Bundesverwaltung durchgesetzt werden können. Der fehlende Konsens hat am 10. April 2019 zu einer erneuten Verschiebung des Bundesratsgeschäfts geführt. Der Bundesrat hat den Antrag über die Verpflichtungskredite für beide Programme wegen Differenzen zu einer weiteren Überarbeitung zurückgewiesen. Erst eine stark überarbeitete Botschaft wurde schliesslich am 13. Dezember 2019 vom Bundesrat verabschiedet und an das Parlament überwiesen. Weiterhin offen ist die vom Bundesrat am 10. April 2019 bis August 2019 beauftragte Governance-Weisung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat seit Herbst 2018 die Generalsekretärenkonferenz unterstützt, indem sie Zielvorstellungen zur Botschaft des Bundesrates über die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar verfasst hat. Die Finanzdelegation hat in der gleichen Richtung mit ihrem Brief von 12. Juli 2019 an den Bundesrat interveniert. In der Botschaft vom 13. Dezember 2019 wird weiterhin ein Grossteil dieser Zielvorstellungen nicht abgedeckt. Positiv ist, dass seit dem kürzlich stattgefundenen Auftraggeberwechsel Verbesserungen in der Botschaft feststellbar sind. Einige wesentliche Risiken und zu erwartende Nutzenpotenziale werden beispielsweise aufgeführt. Weitere Informationen sollen mit sogenannten Projektinformationen zuhanden der Finanzkommissionen geliefert werden. Diese Informationen sind nicht vom Bundesrat verabschiedet und werden deswegen bis auf wenige und explizit deklarierte Ausnahmen in dieser Analyse nicht berücksichtigt.

### **Zurückweisung der Verpflichtungskredite erhöht die Risiken – Sofortmassnahmen möglich**

Nach wie vor stellt die EFK Schwachstellen in der Botschaft fest sowie erhebliche Risiken, zu denen keine geeigneten Entscheide oder Massnahmen aufgeführt werden. Aufgrund des extern vorgegebenen Migrationstermins vom 31.12.2025 sieht die EFK in einer weiteren Verzögerung der Programme das grösste Risiko, weshalb eine Freigabe des Verpflichtungskredites gezwungenermassen notwendig scheint. Zur raschen Verbesserung der nach wie

vor risikobehafteten Situation ergibt sich aus Sicht der EFK folgende Möglichkeit: Die Freigabe des Bundesbeschlusses über die beiden Verpflichtungskredite könnte davon abhängig gemacht werden, dass der Bundesrat die ausstehenden Governance-Fragen vorher in einer Weisung, oder noch besser in einer Verordnung regelt und in Kraft setzt. Dies kann durch eine neue Verordnung oder durch die Anpassung einer bestehenden (z. B. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung oder der Bundesinformatikverordnung) erreicht werden. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen, dass die beiden Programme SUPERB und ERPSYS V/ar vor Ende 2020 dringliche offene Fragen klären, Entscheide fällen und diese in der Bundesverwaltung durchsetzen können.

Mit diesem Vorgehen kann eine Blockade der Programme SUPERB und ERPSYS V/ar wegen abgelehntem Verpflichtungskredit vermieden werden und dennoch die Grundlage für eine angemessene Risikoreduktion durch die Programme gelegt werden.

### **Welche Governance-Regelungen sollten vor Genehmigung des Bundesbeschlusses erstellt werden?**

Aufgrund der vielen programm- und themenübergreifenden Herausforderungen sowie dem departementsübergreifenden Steuerungsbedarf muss die Governance erheblich verbessert und verbindlich geregelt werden. Die EFK verweist an dieser Stelle nochmals auf die Motion Cattaneo 18.3553<sup>1</sup>, mit der ein grosser Teil des Handlungsbedarfs für SUPERB und ERPSYS V/ar abgedeckt worden wäre. Die Governance sollte dauerhaft, auch über die Programmlaufzeit von SUPERB und ERPSYS V/ar hinaus, geregelt werden:

- Governance Supportprozesse: Geregelt werden die Aufgaben und Kompetenzen integral über alle Supportprozesse. Durch klare Weisungskompetenz wird sichergestellt, dass in der ganzen Bundesverwaltung integrierte, standardisierte, einfache und effiziente Supportprozesse implementiert werden. Abgedeckt werden alle Anwendungen, die solche Prozesse abwickeln oder die Schnittstellen mit diesen Prozessen haben<sup>2</sup>.
- Governance SAP: Regelung über die SAP-Basisdienstleistungen<sup>3</sup> für alle zivilen bzw. nicht einsatzrelevanten SAP-Systeme der Bundesverwaltung<sup>4</sup>. Ausserdem sollten die zivilen SAP-Fachanwendungen aller Departemente koordiniert und gesteuert werden (DaziT, Fiscal-IT, TDcost etc.).
- Übergeordnete Governance: Steuerung von Belangen wie z. B. gemeinsame Stammdaten (Geschäftsprozesse und IT-Lösungen), Cloudnutzung, Abgrenzung gegenüber GENOVA etc., die ausserhalb der direkten Entscheidungskompetenz des Auftraggebers SUPERB oder ERPSYS V/ar liegen.

Die Regelung der aufgeführten Governance-Themen muss nicht bereits eine abgestimmte Lösung der Probleme bringen, sie stellt aber die Grundlage für die Behebung der Schwachstellen durch die beiden Programme dar.

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183553>

<sup>2</sup> Zum Teil formell beauftragt mit dem Bundesratsbeschluss vom 10. April 2019 zur Einreichung an den Bundesrat bis August 2019

<sup>3</sup> SAP-Basisdienstleistungen = gemeinschaftlich genutzte Betriebswirtschaftliche Bundeslösungen

<sup>4</sup> Beauftragt als Teil der ERP-IKT-Strategie 2023 mit deren Kenntnisnahme durch den Bundesrat am 1. Juni 2018

### **Verpflichtungskredite: Verzicht auf Tranchen und Freigabe der Reserven durch Auftraggeber**

Da die Freigabe der zweiten und dritten Tranche beider Programme nicht an objektiv beurteilbare Kriterien gekoppelt sind (Lieferobjekte, Zielerreichung etc.), sieht die EFK keinen Mehrwert darin, sondern lediglich eine Belastung der Programme zur Vorbereitung des Bundesratsgeschäftes. Die Auftraggeber führen die Programme bereits inhaltlich (inkl. Budget) und ausserdem erlauben das IKT-Controlling an den Bundesrat und die EFK-Schlüsselprojektprüfungen eine adäquate Überwachung. Auf die Tranchen könnte daher verzichtet werden. Die EFK würde eine entsprechende Anpassung von Art. 2 des Bundesbeschlusses begrüssen.

Als Reserven ausgewiesene 60 Millionen Franken und rund 40 Millionen Budget für die Umsetzung von Mehrwerten (Differenz nutzen- und kostenoptimierter Aufwandschätzung) können gemäss Botschaft ohne explizite Beantragung verwendet werden. Die EFK empfiehlt eine Anpassung von Art. 2 des Bundesbeschlusses, damit die Reserven von insgesamt 100 Millionen Franken nur auf Antrag durch den Auftraggeber freigegeben werden können.

# Analyse du message concernant les programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar » à l'intention des deux commissions des finances

## L'essentiel en bref

---

L'environnement SAP utilisé actuellement au sein de l'administration fédérale ne sera plus pris en charge par son éditeur à la fin 2025. Le remplacement d'ici à cette date de tous les systèmes ERP SAP existants est indispensable et sera mis en œuvre dans le cadre des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar. La standardisation et la centralisation de la gestion des données de base pour les partenaires commerciaux constituent les conditions préalables minimales à la migration vers la nouvelle architecture des systèmes SAP S/4HANA. Toute l'administration fédérale doit de ce fait adapter ou migrer la plupart des processus opérationnels et des applications concernées.

Le 1<sup>er</sup> juin 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance de la base stratégique destinée aux deux programmes que constitue la stratégie informatique « ERP 2023 » de mai 2018, sans toutefois l'adopter. En d'autres termes, il manque une base contraignante adoptée par le Conseil fédéral sur laquelle les deux programmes pourraient s'appuyer pour définir concrètement les objectifs et les projets nécessaires et les mettre en œuvre de manière contraignante dans toute l'administration fédérale. L'absence de consensus s'est manifestée le 10 avril 2019 par un nouveau renvoi du projet de message. Le Conseil fédéral a renvoyé pour révision la demande des crédits d'engagement destinés aux deux programmes à cause de divergences. Le 13 décembre 2019, il a finalement adopté le message largement révisé et l'a transmis au Parlement. Les directives en matière de gouvernance, qu'il avait demandées le 10 avril 2019 pour la fin août, restent en suspens.

Depuis l'automne 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a soutenu la Conférence des secrétaires généraux en élaborant des objectifs pour le message du Conseil fédéral sur les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar. La Délégation des finances est également intervenue en ce sens dans sa lettre du 12 juillet 2019 à l'intention du Conseil fédéral. Le message du 13 décembre 2019 ne prend toujours pas en compte une grande partie de ces objectifs. Un point positif, suite au récent changement de mandant, des améliorations sont à constater dans le message. Par exemple, il indique quelques risques importants et des avantages potentiels. De plus amples précisions devraient être fournies aux commissions des finances ultérieurement sous la forme d'« informations sur le projet ». Celles-ci n'ont cependant pas été adoptées par le Conseil fédéral et ne sont donc pas prises en compte dans la présente analyse, à part quelques exceptions indiquées comme telles.

### **Un rejet des crédits d'engagement accroît les risques – des mesures immédiates sont possibles**

Le CDF constate toujours des lacunes dans le message ainsi que des risques importants pour lesquels aucune décision ni mesure appropriées n'ont été prises. La date butoir du 31 décembre 2025 pour la migration est imposée de l'extérieur et le CDF estime qu'un retard supplémentaire dans les programmes constitue un risque majeur, raison pour laquelle le déblocage du crédit d'engagement semble nécessaire. Pour cependant améliorer rapidement cette situation risquée, le CDF propose la solution suivante: l'arrêté fédéral concernant les deux crédits d'engagement ne serait définitivement adopté qu'à condition que le

Conseil fédéral règle les questions de gouvernance en suspens dans une directive, ou mieux encore dans une ordonnance, et qu'elle entre en vigueur. À ces fins, il faudrait rédiger une nouvelle ordonnance ou adapter une ordonnance existante (comme l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ou l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale). Cette solution créerait les conditions permettant, dans le cadre des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar, de répondre avant la fin 2020 aux questions urgentes restées en suspens, de prendre des décisions et de les appliquer dans l'administration fédérale.

La solution proposée permet d'éviter que les programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar soient bloqués car le crédit d'engagement correspondant n'a pas été adopté et de poser les bases d'une réduction des risques appropriée.

### **Quelles sont les règles en matière de gouvernance à définir avant l'approbation de l'arrêté fédéral?**

Au vu des nombreux défis thématiques posés par les programmes et de la nécessité d'une gestion interdépartementale, il convient d'améliorer considérablement la gouvernance et d'établir des règles contraignantes. Le CDF renvoie une nouvelle fois à la motion Cattaneo 18.3553<sup>1</sup>, dont l'application aurait permis de satisfaire une grande partie des mesures requises pour SUPERB et Systèmes ERP D/ar. La gouvernance devrait être réglementée de manière durable, au-delà de la durée des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar :

- Gouvernance des processus de soutien : Les tâches et les compétences sont intégralement réglées pour tous les processus de soutien. En attribuant clairement la compétence d'édicter des directives, il est possible de s'assurer que des processus de soutien intégrés, standardisés, simples et efficaces sont implémentés dans toute l'administration fédérale. Toutes les applications qui sont utilisées pour ces processus ou qui ont des interfaces avec ceux-ci sont concernées<sup>2</sup>.
- Gouvernance SAP : Il s'agit de réglementer les prestations de base<sup>3</sup> de tous les systèmes SAP civils de l'administration fédérale, respectivement sans pertinence opérationnelle<sup>4</sup>. En outre, les applications SAP spécialisées civiles de tous les départements devraient être coordonnées et contrôlées (DaziT, Fiscal-IT, TDcost, etc.).
- Gouvernance supradépartementale : Il convient de définir la gestion des tâches relatives aux données de base communes (processus d'affaires et solutions informatiques), à l'utilisation du nuage, à la délimitation par rapport à GENOVA etc. qui ne relèvent pas de la compétence décisionnelle directe du mandant des programmes SUPERB ou Systèmes ERP D/ar.

Régler les thèmes de gouvernance ne signifie pas apporter immédiatement une solution adaptée à tous les problèmes, mais constitue la base pour combler les lacunes actuelles des deux programmes.

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183553>

<sup>2</sup> Partie d'un mandat attribué formellement par le Conseil fédéral le 10 avril 2019, dont le délai de remise était fixé à août 2019

<sup>3</sup> Services SAP de base = solutions fédérales de gestion d'entreprise utilisées en commun

<sup>4</sup> Mandat intégré dans la stratégie informatique ERP 2023 dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 1<sup>er</sup> juin 2018

### **Crédits d'engagement : Renoncer aux tranches de crédit et faire libérer les réserves par les mandants**

Comme la validation de la deuxième et de la troisième tranche de crédit des deux programmes n'est pas liée à des critères objectivement mesurables (livrables de projet, réalisation des objectifs, etc.), le CDF n'y voit aucune plus-value, mais uniquement une charge supplémentaire pour la préparation de l'affaire du Conseil fédéral. Les mandants gèrent déjà les programmes sur le contenu (y c. le budget). De plus, le contrôle de gestion informatique à l'intention du Conseil fédéral et les audits de projets clés du CDF permettent une surveillance adéquate. Il est possible de renoncer aux tranches de crédit. Le CDF saluerait une modification de l'art. 2 de l'arrêté fédéral en ce sens.

Conformément au message, il est possible d'utiliser, sans déposer de demande explicite, des réserves de 60 millions de francs et un budget de dépenses de près de 40 millions de francs permettant de générer des plus-values (différence entre l'estimation optimisée en termes de coûts et celle optimisée en termes d'utilité). Le CDF propose de modifier l'art. 2 de l'arrêté fédéral de manière à ce que ces réserves d'un total de 100 millions de francs ne puissent être libérées que par le mandant, et pour autant qu'une demande formelle lui ait été adressée.

**Texte original en allemand**

# Analisi del messaggio relativo ai programmi «SUPERB» e «Sistemi ERP D/ar» destinata alle due Commissioni delle finanze

## L'essenziale in breve

---

Dalla fine del 2025, il produttore SAP non fornirà più assistenza per i sistemi SAP attualmente impiegati nell'Amministrazione federale. La sostituzione degli attuali sistemi ERP di SAP, che dovrà essere effettuata entro la suddetta data, avverrà nel quadro dei programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar. Uniformare e centralizzare almeno la gestione dei dati di base per i «partner commerciali» sono condizioni imprescindibili per la migrazione verso la nuova architettura di sistema S/4HANA di SAP. In tutta l'Amministrazione federale si dovrà quindi procedere alla migrazione e all'adeguamento della maggior parte delle applicazioni e dei processi aziendali interessati.

Il 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha preso atto della base strategica relativa ai due programmi, ovvero la «Strategia ERP-TIC 2023» del maggio 2018, ma ha deciso di non adottarla. Di conseguenza viene a mancare per entrambi i programmi una base vincolante riconosciuta dall'intero collegio governativo che permetta di definire obiettivi e progetti oggettivamente necessari e di metterli in atto in tutta l'Amministrazione federale. L'assenza di consenso si è manifestata anche nel secondo rinvio del progetto di messaggio: il 10 aprile 2019 il Consiglio federale ha infatti respinto la proposta relativa ai crediti d'impegno per i due programmi a causa di divergenze in merito alla rielaborazione del messaggio. Il 13 dicembre 2019 il Governo ha infine adottato, nella versione radicalmente rielaborata, il messaggio e lo ha trasmesso al Parlamento. Non sono ancora disponibili le istruzioni sulla governance, per la cui elaborazione il 10 aprile 2019 il Consiglio federale aveva conferito un mandato da adempiere entro agosto 2019.

Dall'autunno 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) coadiuva la Conferenza dei segretari generali nei suoi lavori formulando obiettivi per il messaggio del Consiglio federale concernente i programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar. Anche la Delegazione delle finanze è intervenuta in tal senso nella lettera del 12 luglio 2019, indirizzata al Consiglio federale. Ciononostante, gran parte di questi obiettivi non è presa in considerazione nel messaggio del 13 dicembre 2019. L'aspetto positivo è che con il cambiamento di committente, avvenuto di recente, si constatano miglioramenti nell'elaborazione del messaggio. Vengono ad esempio indicati alcuni rischi sostanziali e potenziali vantaggi attesi. Ulteriori ragguagli dovranno essere forniti alle Commissioni delle finanze con le informazioni sui progetti. Queste ultime non sono state adottate dal Consiglio federale e pertanto non vengono considerate nella presente analisi, tranne poche eccezioni esplicitamente citate come tali.

### **Ulteriori rischi a seguito del rigetto dei crediti d'impegno: sono possibili misure immediate**

Il CDF constata tutt'ora punti deboli nel messaggio come pure notevoli rischi per i quali non sono state indicate decisioni né misure appropriate. Poiché il termine di migrazione del 31 dicembre 2025 è stato impartito da soggetti esterni all'amministrazione, secondo il CDF il rischio maggiore è rappresentato da un ulteriore ritardo nell'introduzione dei programmi, ragion per cui appare necessario liberare i crediti d'impegno. Per migliorare rapidamente

una situazione che continua a presentare rischi, il CDF ravvisa la seguente possibilità: l'approvazione del decreto federale concernente i due crediti d'impegno potrebbe essere subordinata al fatto che il Consiglio federale disciplini le questioni in sospeso relative alla governance in un'istruzione o, meglio ancora, in un'ordinanza e metta in vigore il relativo atto normativo. A tal fine, esso può emanare un'apposita ordinanza o adeguare un'ordinanza vigente (ad es. l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione o l'ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale). In questo modo si creerebbero i presupposti affinché prima della fine del 2020, per quanto riguarda i programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar, sia possibile chiarire le urgenti questioni in sospeso, prendere decisioni e attuare queste ultime in tutta l'Amministrazione federale.

Se si procede in questa direzione, si può evitare che i programmi vengano bloccati per la mancata approvazione dei crediti d'impegno e, nel contempo, gettare le basi per un'adeguata riduzione dei rischi.

### **Quali norme sulla governance dovrebbero essere stabilite prima dell'approvazione del decreto federale?**

Le numerose sfide trasversali riguardanti vari programmi e tematiche come pure la necessità di gestione a livello interdipartimentale impongono miglioramenti significativi e un disciplinamento vincolante della governance. A tale proposito, il CDF rimanda nuovamente alla mozione Cattaneo 18.3553<sup>1</sup>, la cui attuazione permetterebbe di soddisfare in buona parte la necessità di intervenire nell'ambito dei programmi SUPERB e Sistemi ERP D/a. Le norme sulla governance dovrebbero essere applicate in via permanente, anche oltre la durata dei programmi SUPERB e Sistemi ERP D/ar:

- Governance dei processi di supporto: Per tutti i processi di supporto vengono disciplinati compiti e competenze. Una chiara attribuzione della competenza di emanare istruzioni garantisce l'implementazione in tutta l'Amministrazione federale di processi di supporto integrati, standardizzati, semplici ed efficienti. Al riguardo, si tiene conto di tutte le applicazioni che permettono di svolgere siffatti processi o che hanno interfacce con tali processi<sup>2</sup>.
- Governance di SAP: Norme delle prestazioni di base di SAP<sup>3</sup> per tutti i sistemi SAP dell'Amministrazione federale civile, ovvero per tutti quelli non rilevanti ai fini dell'impiego<sup>4</sup>. Inoltre, dovrebbero essere coordinate e gestite le applicazioni specifiche di SAP utilizzate in tutti i dipartimenti dell'Amministrazione federale civile (DaziT, Fiscal-IT, TDcost ecc.).
- Governance sovraordinata: Si tratta di gestire questioni relative ad esempio ai dati di base comuni (processi aziendali e soluzioni IT), all'utilizzo di cloud, alla delimitazione rispetto al progetto GENOVA ecc., che non rientrano nella competenza decisionale diretta del committente dei programmi «SUPERB» o «Sistemi ERP D/ar».

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183553>

<sup>2</sup> Costituisce parte di un mandato che il Consiglio federale ha conferito formalmente il 10.04.2019 e di cui ha chiesto l'adempimento entro agosto 2019.

<sup>3</sup> Prestazioni di base di SAP = soluzioni economico-aziendali della Confederazione, utilizzate in comune.

<sup>4</sup> Costituisce parte di un mandato conferito nell'ambito della Strategia ERP-TIC 2023, di cui il Consiglio federale ha preso atto l'1.06.2018.

La regolamentazione delle suddette tematiche concernenti la governance non deve necessariamente condurre a una soluzione condivisa dei problemi, ma costituisce piuttosto la base per eliminare i punti deboli di entrambi i programmi.

#### **Crediti d'impegno: Rinuncia alle tranche e liberazione delle riserve da parte dei committenti**

Dato che non dipende dall'adempimento di criteri oggettivamente valutabili (forniture, raggiungimento di obiettivi ecc.), la liberazione della seconda e terza tranche di credito dei due programmi non costituisce per il CDF un valore aggiunto, ma piuttosto una criticità in vista della preparazione dell'affare del Consiglio federale. I committenti gestiscono già materialmente i programmi (e i preventivi) e inoltre il rapporto sul controlling strategico delle TIC destinato al Consiglio federale e le verifiche di progetti chiave da parte del CDF permettono di esercitare un'adeguata sorveglianza. Si potrebbe quindi rinunciare alle tranche. Il CDF accoglierebbe un adeguamento dell'articolo 2 del decreto federale.

Secondo quanto affermato nel messaggio, le riserve indicate pari a 60 milioni di franchi e l'importo preventivato di circa 40 milioni di franchi per generare plusvalore (differenza tra stima ottimizzata in termini di vantaggi e stima ottimizzata in termini di costi) possono essere utilizzati senza che sia necessario fare una esplicita richiesta in tal senso. Il CDF propone un adeguamento dell'articolo 2 del decreto federale, affinché le riserve per un totale di 100 milioni di franchi possano essere liberate soltanto su richiesta presentata al committente.

**Testo originale in tedesco**

# Analysis of the dispatch on the SUPERB and ERP Systems V/ar programmes for the attention of both Finance Committees

## Key facts

---

The SAP landscape currently used in the Federal Administration will no longer be supported by the manufacturer from the end of 2025. The existing SAP ERP system landscapes will have to be replaced by then at the latest and this will be done using the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes. As a prerequisite for the migration, the new system architecture of SAP S/4HANA means that at least the master data management system for "business partners" must be standardised and centralised. As a result, most of the affected business processes and applications throughout the Federal Administration must be adapted or migrated.

In accordance with the Federal Council's decision of 1 June 2018, the strategic basis for both programmes, the "Federal Council's 2023 ERP ICT strategy" of May 2018, was acknowledged but not approved. This means that there is no binding basis recognised by the Federal Council for either programme on which objectively necessary goals and required projects can be specified in concrete terms and then implemented across the Federal Administration. The lack of consensus was also evident in a further rejection of the draft dispatch on 10 April 2019. The Federal Council referred the guarantee credit application for both programmes for further revision due to discrepancies. The heavily revised dispatch was finally adopted by the Federal Council on 13 December 2019 and submitted to Parliament. The governance directive commissioned by the Federal Council on 10 April 2019 and due by August 2019 is still pending.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has been supporting the General Secretaries Conference since autumn 2018 by drafting objectives for the Federal Council's dispatch on the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes. The Finance Delegation intervened in the same vein with its letter of 12 July 2019 to the Federal Council. A large number of these objectives are still not covered in the dispatch of 13 December 2019. One positive aspect is that improvements in the dispatch have been noted since the recent change of client. For example, it lists some significant risks and expected potential benefits. Further information is to be provided for the attention of the Finance Committees in the form of so-called "project information". This information has not been approved by the Federal Council and is therefore not included in this analysis except for a few exceptions which are explicitly declared.

### **Rejection of guarantee credits increases risks – immediate measures possible**

The SFAO still sees weaknesses in the dispatch, as well as significant risks for which no suitable decisions or measures have been proposed. As the migration date of 31 December 2025 has been set by an external party, the SFAO considers a further delay to the programmes to be the greatest risk, which is why it appears necessary to release the guarantee credit. In the SFAO's view, one possible way of rapidly improving the situation, which remains risky, would be to make the release of the federal decree on the two guarantee credits conditional on the Federal Council first regulating the outstanding governance issues in a directive, or ideally in an ordinance which it would then bring into force. This could be

achieved by way of a new ordinance or by adapting an existing one, e.g. the Ordinance on the Organisation of the Government and the Federal Administration or the Ordinance on Informatics and Telecommunications in the Federal Administration. This would create the prerequisite for the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes to clarify urgent pending issues before the end of 2020, make decisions and apply them in the Federal Administration.

This solution would make it possible to avoid blocking the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes because of a rejected guarantee credit, and at the same time lay the foundation for appropriate risk reduction using the programmes.

### **Which governance regulations should be drawn up before the federal decree is approved?**

In view of the many cross-cutting challenges in terms of programmes and themes, as well as the need for interdepartmental management, governance must be significantly improved and regulated in a binding manner. In this context, the SFAO once again refers to the Cattaneo motion 18.3553<sup>1</sup>, which would have largely covered the need for action for SUPERB and ERPSYS V/ar. Governance should be regulated in a lasting manner, i.e. also beyond the term of the SUPERB and ERPSYS V/ar programmes:

- Governance support processes: Tasks and responsibilities are regulated integrally across all support processes. Clear authority to issue directives ensures that integrated, standardised, simple and efficient support processes are implemented throughout the Federal Administration. All applications that deal with such processes or have interfaces with these processes are covered<sup>2</sup>.
- SAP governance: Regulation on SAP basic services<sup>3</sup> for all civil or not operationally relevant SAP systems of the Federal Administration<sup>4</sup>. In addition, the civil SAP specialist applications of all departments are to be coordinated and controlled (DaziT, Fiscal-IT, TDcost, etc.).
- Overarching governance: Management of issues such as shared master data (business processes and IT solutions), cloud use, distinction from GENOVA, etc., which are outside the direct decision-making authority of the SUPERB or ERPSYS V/ar client.

The regulation of the listed governance issues does not have to provide a coordinated solution to the problems already now, but it does form the basis for the two programmes to eliminate the weaknesses.

### **Guarantee credits: No phasing and release of the reserves by the clients**

As the release of the second and third credit phases for both programmes is not linked to objectively assessable criteria (deliverables, achievement of objectives, etc.), the SFAO sees no added value in this; instead, it considers it merely a burden on the programmes in preparing the Federal Council's affairs. The clients already manage the programmes in terms of content (including budgets). In addition, the ICT controlling for the Federal Coun-

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183553>

<sup>2</sup> Partly formally mandated by the Federal Council decree of 10 April 2019 for submission to the Federal Council by August 2019

<sup>3</sup> SAP basic services = shared federal business solutions

<sup>4</sup> Mandated as part of the 2023 ERP ICT strategy with its acknowledgement by the Federal Council on 1 June 2018

cil and the SFAO's key project audits allow adequate monitoring. The phases could therefore be removed. The SFAO would welcome a corresponding amendment to Article 2 of the federal decree.

According to the dispatch, CHF 60 million in reserves and a budget of around CHF 40 million can be used to generate added value (difference between benefit- and cost-optimised expenditure estimates) without any explicit request. The SFAO suggests amending Article 2 of the federal decree so that the reserves totalling CHF 100 million can be released to the client only upon request.

**Original text in German**

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Vorgeschichte

Die Erneuerung der SAP-Infrastruktur und der darauf laufenden Anwendungen in der zivilen Bundesverwaltung sowie der einsatzrelevanten Anwendungen des VBS ist das grösste Informatik-Vorhaben der Bundesverwaltung der letzten Jahre. Die Komplexität ist sehr hoch und potenziell ist jedes Amt der Bundesverwaltung betroffen. Der letztmögliche Einföhrungstermin ist durch externe Umstände auf Ende 2025 fixiert und die Laufzeit der Programme inklusive Vorarbeiten ist mit zehn Jahren sehr lang. Das reibungslose Funktionieren der Bundesverwaltung ist vom Programmerfolg abhängig bzw. kann bei Verzögerungen oder auftretenden Problemen empfindlich gestört werden. Die benötigten Mittel sowie die Anzahl involvierter Mitarbeitender sind erheblich.

Seit 2017 hat die EFK mehrfach Stellung bezogen zur Strategie ERP-IKT 2023 sowie zur geplanten Botschaft für die Planung und Finanzierung (Verpflichtungskredit) der Programme SUPERB und ERPSYS V/ar und einer entsprechenden geplanten Governance-Weisung. Auch die Finanzdelegation hat in zwei Briefen ihre Erwartungen zum Geschäft geäussert. Insbesondere mit ihrem Schreiben vom 28. September 2018 an die Generalsekretären-Konferenz (GSK) hat die EFK ihre Zielvorstellungen als Grundlage für die Beurteilung der per Frühling 2019 erwarteten Botschaft offengelegt. Eine erste Beurteilung der Botschaft von Anfang 2019 wurde abgebrochen, da die Botschaft wegen Differenzen im Bundesrat überarbeitet werden musste.

Mit dieser Analyse der vom Bundesrat am 13. Dezember 2019 verabschiedeten Botschaft wird die Abdeckung der Zielvorstellungen beurteilt, um die Finanzkommissionen der eidg. Räte in ihrer Beratung zu unterstützen.

Es standen die folgenden Fragestellungen im Vordergrund:

- Wurden die Zielvorstellungen und Anregungen der EFK und der Finanzdelegation in der Botschaft umgesetzt?
- Welche gravierenden Risiken für die Programme bestehen und wurden geeigneten Massnahmen zur Risikominderung ergriffen?

## 1.2 Umfang und Grundsätze der Analyse

Die Analyse der Botschaft bezieht keine Informationen aus den Programmen SUPERB und ERPSYS V/ar ein und basiert nur auf der vom Bundesrat vorgelegten Botschaft.

Das Schlüsselprogramm ERPSYS V/ar wurde bereits vor Erscheinen der Botschaft im Sommer 2019 durch die EFK geprüft (PA 19467). Eine Schlüsselprogrammprüfung von SUPERB ist für das erste Halbjahr 2020 geplant (PA 20407).

Nur die Botschaft und der Entwurf des Bundesbeschlusses stellen für das Parlament und die Finanzkommissionen die Entscheidungsgrundlagen dar und haben verpflichtenden Charakter. Da weder Bundesratsantrag, noch Bundesratsbeschluss an das Parlament gehen, wurden diese inhaltlich nicht berücksichtigt.

Um die Botschaft schlank zu halten, orientiert sich der seit Mitte Oktober neu eingesetzte Auftraggeber<sup>5</sup> für SUPERB an der Form von Immobilien-Botschaften. Ergänzende Informationen zur Botschaft werden ausgelagert in mehrere sogenannte «Projektinformationen». Die Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte und die Finanzdelegation sollen diese zur Unterstützung ihrer Beratungen erhalten. Die Projektinformationen sind sicher hilfreich, stellen aber keinen verpflichtenden Bestandteil der Botschaft dar, die vom Bundesrat genehmigt wurde. Diese Projektinformationen wurden bei der vorliegenden Analyse bis auf wenige und explizit deklarierte Ausnahmen nicht berücksichtigt.

Die vorliegende Analyse berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Genehmigung der Botschaft durch den Bundesrat am 13. Dezember 2019.

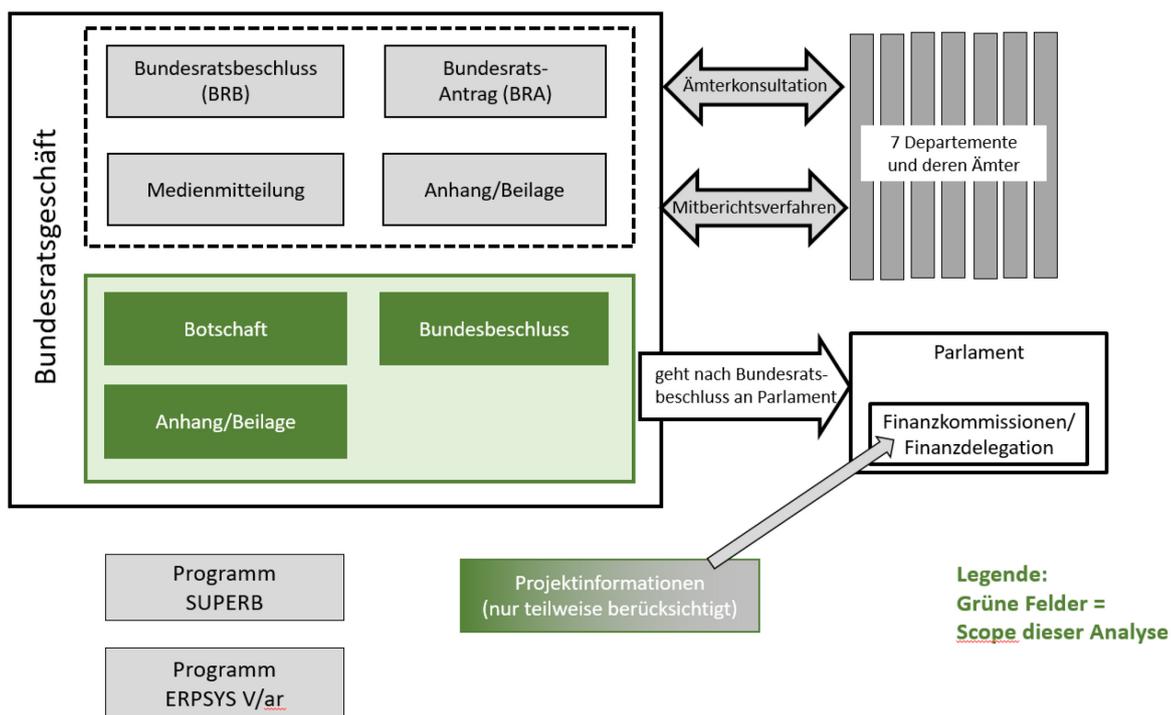


Abbildung 1: Scope der Analyse (grün dargestellt)

<sup>5</sup> Schreiben des Vorstehers des EFD vom 16. Oktober 2019 an die Finanzdelegation

### 1.3 Schlussbesprechung und generelle Stellungnahme

Die EFK hat am 13. Januar 2020 die Ergebnisse dem Direktor BBL, dem C ASTAB, dem Chef Finanzen Verteidigung und dem Programmleiter ERPSYS V/ar vorgestellt.

Eine generelle Stellungnahme entfällt aufgrund der äusserst knappen Zeit für die Analyse der Botschaft des Bundesrates vom 13. Dezember 2019 durch die EFK. Ausserdem enthält diese Analyse keine Empfehlungen an die Bundesverwaltung, sondern unterstützt die Beratungen in den Finanzkommissionen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Ausgangslage

### **Notwendigkeit für Ersatz SAP ERP und Entscheid für SAP S/4HANA**

Die zivile Bundesverwaltung und die Armee setzen insbesondere im Bereich der Supportprozesse Finanzen, Logistik & Beschaffung, Immobilien und Personalwesen die Software SAP R/3 der Firma SAP ein. SAP hat die bisherigen Anwendungen basierend auf neuen Technologien, mit verändertem Funktionsumfang und aktualisiertem Benutzer-Interface komplett erneuert. Die in der Bundesverwaltung eingesetzte Lösung R/3 wird nur noch bis Ende 2025 unterstützt, so dass eine Migration zwingend notwendig ist<sup>6</sup>. Nach Analyse der Möglichkeiten hat der Bundesrat am 28. Juni 2017 entschieden, auf die neuen SAP-Anwendungen S/4HANA zu migrieren. Mit dem gleichen Bundesratsbeschluss wurde dem EFD der Auftrag erteilt, die Strategie ERP-IKT 2023, das Umsetzungskonzept mit Botschaft für einen Gesamtkredit sowie das Finanzierungskonzept zu erarbeiten. Die Arbeitsergebnisse sollten dem Bundesrat per Ende April 2018 vorgelegt werden.

### **Strategie ERP-IKT 2023 als Grundlage**

Konkretisiert wurde die Erneuerung der SAP Supportprozesse mit der Strategie ERP-IKT 2023. Diese wurde am 1. Juni 2018 vom Bundesrat mit einem BRB «zur Kenntnis genommen», aber nicht wie vom EFD beantragt «gutgeheissen». Mit dem BRB wurden das EFD (ISB, EFV, EPA, BBL) und das VBS (V/ar) beauftragt, bis Ende 2018 mögliche Umsetzungsvarianten, Konsequenzen, Nutzen und Aufwände auszuarbeiten. Die Departemente und die Bundeskanzlei sollten einbezogen werden. Als Teil der ERP-IKT Strategie soll unter anderem eine Steuerungsmodell für «gemeinsam genutzte ERP-Dienste» erstellt werden<sup>7</sup>.

### **Botschaft über die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar (mit Verpflichtungskredit)**

Aufgrund des BRB vom 1. Juni 2018 wurde eine Botschaft über die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar als Grundlage für die Beantragung des benötigten Verpflichtungskredites erstellt. In der Ämterkonsultation zu dieser Botschaft von Anfang 2019 wurden im Bundesrat erhebliche Differenzen festgestellt bezüglich Effizienzvorgaben und Erstellung einer bundesweiten Übersicht zu Geschäftsprozessen und IKT-Systemen. Am 10. April 2019 hat der Bundesrat einige nicht strittige Grundsätze entschieden und unter anderem die folgenden Aufträge erteilt:

- Das EFD und das VBS erstellen bis Ende November 2019 basierend auf vorgegebenen Eckwerten eine Botschaft für die Freigabe der Verpflichtungskredite für die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar.
- Das EFD erstellt bis August 2019 den Entwurf einer Verordnung, mit der die Aufgaben und Kompetenzen des Programmes SUPERB betreffend Supportprozessen, Fachanwendungen auf der SAP-Plattform und weiteren Fachanwendungen mit relevanten Schnittstellen geregelt werden.

---

<sup>6</sup> Einzig für Teilaspekte der Personalprozesse bietet SAP eine Brückenlösung bis 2030 an. Diese umfasst aber nur eine Teilmenge der benötigten bzw. der mit S/4HANA verfügbaren Funktionalitäten.

<sup>7</sup> Ein Synonym für «gemeinsam genutzte ERP-Dienste» ist «gemeinsam genutzte Betriebswirtschaftliche Basisdienstleistungen (ggBWBL)».

### **Neuer Auftraggeber für SUPERB**

Kurz vor Fertigstellung des Entwurfs der Botschaft vom 20. November 2019 hat der Vorsteher des EFD die Finanzdelegation informiert<sup>8</sup>, dass die Fachämter für die Supportprozesse stärker in die Verantwortung genommen werden sollen. Zu diesem Zweck übernahm der Direktor des BBL die Rolle des Auftraggebers für SUPERB ab sofort, aber mit befristeter Dauer. Mittelfristig soll gemäss Vorsteher des EFD der neue Direktor der EFV die Rolle des Auftraggebers übernehmen.

Der neue Auftraggeber konnte in der kurzen Zeit nur in sehr begrenztem Rahmen auf die Botschaft Einfluss nehmen. Die EFK stellt fest, dass in der Botschaft über die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar Verbesserungen erkennbar sind, auch wenn die Zielvorstellungen mehrheitlich noch nicht umgesetzt sind.

### **Stand der Dinge und weiteres Vorgehen**

Am 23. Oktober 2019 hat der Bundesrat wegen der hohen Dringlichkeit auf Antrag des EFD eine vorzeitige Zuteilung der Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar an die vorberatende Kommission des Erstrates genehmigt. Die Vorlage sollte damit möglichst in der Frühjahrsession 2020 durch den Ertrat und in der Sommersession 2020 vom Zweitrat behandelt und genehmigt werden.

Per 20. November 2019 wurde die Botschaft zur Freigabe der Verpflichtungskredite für SUPERB und ERPSYS V/ar in eine Ämterkonsultation gegeben. Die definitive Version wurde am 13. Dezember 2019 vom Bundesrat behandelt und genehmigt.

Die am 10. April vom Bundesrat beim EFD bis August 2019 in Auftrag gegebene Verordnung zur Regelung wichtiger Governance-Aspekte für SUPERB und die betroffenen Anwendungen fehlt. Ein neuer Abgabezeitpunkt wird in der Botschaft nicht genannt.

---

<sup>8</sup> Schreiben vom Vorsteher des EFD vom 16. Oktober 2019

## 3 Zielvorstellungen zur Botschaft

### 3.1 Abdeckung der Zielvorstellungen

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, inwieweit die vom EFD vorbereitete und vom Bundesrat beschlossene Botschaft<sup>9</sup> vom 13. Dezember 2019 den Zielvorstellungen aus dem Brief der EFK an die GSK vom 28. September 2018 entspricht (siehe Anhang 1). Die Botschaft stellt für das Parlament die Entscheidungsgrundlage für die Verabschiedung der beiden Verpflichtungskredite dar.

Die folgenden Aussagen beziehen sich nur auf die Botschaft und ausdrücklich nicht auf den Zustand oder Inhalte der beiden Programme SUPERB und ERPSYS V/ar. Die Programme werden in eigenständigen IKT-Schlüsselprojektprüfungen geprüft.

Anschliessend sind ab Kapitel 3.2 die wichtigsten Feststellungen und Beurteilungen zu den einzelnen Punkten zusammengefasst.

Nr.	Zielvorstellung	Bewertung
1	Strategischer Rahmen, Klarheit der Zielsetzung	ne
2	Einbettung in die Gesamtunternehmensarchitektur des Bundes	n. a.
3	Risikomanagement	te
4	Abstimmung und Abgrenzungen	ne
5	Anbindung von Fachanwendungen	te
6	Vollständigkeit des Vorhabens	ne
7	Stammdaten <sup>1</sup>	te
8	Ziviles und einsatzrelevantes System: technische Lösungsansätze	te
9	Umsetzung der Motion Hegglin 16.4018	n. a.
10	Gegenüberstellung Kosten-Nutzen	ne
11	Ressourcenknappheit	te
12	Governance	ne
13	Veränderungsmanagement in der Bundesverwaltung	ne
14	IT-Sicherheit	ve

**Legende:**

vollständig erfüllt, teilweise erfüllt, nicht erfüllt, auf Grund von Bundesratsentscheiden nicht mehr relevant (n. a.)

Einerseits sollte eine Botschaft des Bundesrates einen möglichst klar umrissenen Auftrag formulieren und Kosten-/Nutzen-Überlegungen beinhalten. Andererseits muss die Botschaft für ein Programm/Projekt zu einem sehr frühen Zeitpunkt erarbeitet werden, um

<sup>9</sup> Die Botschaft wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 2019 an das Parlament überwiesen.

überhaupt erst die notwendigen Mittel zu beantragen<sup>10</sup>. Die Programmfinanzierung findet in der Programminitialisierungs-Phase statt und zu diesem Zeitpunkt sind Unsicherheiten und Unklarheiten inhärent gegeben, also auch im Fall der vorliegenden Botschaft. Nichtsdestotrotz hält die EFK fest, dass die Botschaft wesentliche Mängel aufweist. Die Programme sind daher verstärkt gefordert, die Lücken und Unsicherheiten der Botschaft in den kommenden Monaten sorgfältig aber rasch zu bereinigen. Insbesondere SUPERB muss wegen des departementsübergreifenden Charakters mit einer geeigneten Governance-Regelung unterstützt werden.

## 3.2 Strategischer Rahmen, Klarheit der Zielsetzung

Vor der abschliessenden Definition von strategischen Vorgaben, Zielen und Programmumfang sind eine wirksame Fortschrittskontrolle und ein Änderungsmanagement in den Programmen kaum möglich.

### **Migration der SAP-Landschaften als konkretes Ziel**

Die Migration der komplexen, in den letzten zwanzig Jahren kontinuierlich ausgebauten und durch Eigenentwicklungen ergänzte SAP-Systemlandschaft der Bundesverwaltung auf SAP S/4HANA ist das einzige konkrete Ziel beider Programme<sup>11</sup>. Bei ERPSYS V/ar kommt die Erfüllung des Leistungsauftrags 2018 der Armee als konkretes Ziel hinzu sowie die Ausgliederung der nicht einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten<sup>12</sup>.

Weitere Ziele können teilweise aus den für SUPERB<sup>13</sup> und ERPSYS V/ar<sup>14</sup> genannten Nutzenpotenzialen abgeleitet werden. Aus der Botschaft geht aber nicht hervor, welche weiteren Ziele explizit erreicht werden sollen und wo es sich lediglich um Seiteneffekte bzw. Notwendigkeiten aufgrund der Migration handelt. So ist beispielsweise die zentrale Stammdatenverwaltung der Geschäftspartner für alle Supportprozesse eine zwingende Konsequenz der Migration auf SAP S/4HANA und kein zusätzliches Ziel. Dass damit Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen erzielt werden ist zu erwarten, aber diese konnten bisher nicht quantifiziert werden. Bereits im Mai 2018 hat das EFD die Notwendigkeit klarer Zielsetzungen, sowie die Bereitschaft sich auf Veränderungen einzulassen und diese durchzusetzen, als kritische Erfolgsfaktoren im Antrag an den Bundesrat hervorgehoben. Diese wesentlichen Erfolgsfaktoren werden in der neuen Botschaft nicht erwähnt.

### **Strategischer Rahmen fehlt**

Aus strategischer Sicht bleibt die Abstimmung mit weiteren Grossvorhaben unklar (z. B. DaZiT, Fachanwendungen aus Fiscal-IT, Stammdatenstrategie der Bundesverwaltung, Digitalisierung der Bundesverwaltung). Nicht sachgerecht gelöste Partikularinteressen könnten daher zu Lasten der Programme SUPERB und ERPSYS V/ar bzw. der Bundesverwaltung als Ganzes erhebliche Mehraufwände, Nutzen-Einschränkungen und Risiken verursachen.

---

<sup>10</sup> Gemäss HERMES wird die Finanzierung des Programmes in der Initialisierungsphase sichergestellt.

<sup>11</sup> Botschaft, Kapitel 2.2.1

<sup>12</sup> Botschaft, Kapitel 2.2.2

<sup>13</sup> Botschaft, Kapitel 3.2

<sup>14</sup> Botschaft, Kapitel 3.3

### **Fehlender Konsens betreffend ERP-IKT Strategie gefährdet die Programme**

Ohne die Unterstützung des Gesamtbundesrates ist eine effektive Steuerung der Programme nur erschwert oder kaum möglich. In Kapitel 2.1 der Botschaft werden fünf der 22 Grundsätze aus der Strategie «ERP-IKT 2023» zitiert. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass der Bundesrat diese Strategie im Bundesratsbeschluss vom 1. Juni 2018 «zur Kenntnis» genommen hat. Vom EFD beantragt war die ERP-IKT Strategie «gutzuheissen». Die Strategie ERP-IKT 2023 stellt die Grundlage für die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar dar, scheint aber nicht vom Gesamtbundesrat vollumfänglich getragen zu werden. Die Ablehnung der Botschaft über die Verpflichtungskredite im April 2019 scheint ebenfalls ein Hinweis auf unterschiedliche Zielvorstellungen im Bundesrat zu sein. Insbesondere für das Programm SUPERB mit Einfluss auf die gesamte Bundesverwaltung gefährdet dieser Sachverhalt die Lösungsfindung und die erfolgreiche Umsetzung erheblich.

## **3.3 Einbettung in die Gesamtunternehmensarchitektur des Bundes**

### **Unternehmensarchitektur Bund sistiert**

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 22. März 2019 wurde der «Strategische IKT-Controllingbericht Bund» vom 31. Dezember 2018 zur Kenntnis genommen und an die Geschäftsprüfungskommissionen sowie Finanzdelegation weitergeleitet. Im IKT-Controllingbericht wird der Meilenstein «Weisung Unternehmensarchitektur Bund» als «derzeit nicht erreichbar» rapportiert. Die Arbeiten an diesem Hauptziel der Strategie wurden sistiert, weil die Weisungen trotz mehrfacher Überarbeitung im Bundesrat nicht die nötige Unterstützung erhielten bzw. abgelehnt wurden.

### **Mehraufwand und Unsicherheit für beide Programme**

Das Fehlen von übergreifenden Unternehmensarchitekturen stellt vor allem deshalb ein grosses Risiko für die beiden Programme dar, weil die zu realisierenden Lösungen auf vielfältige Weise mit den Fachprozessen und der IKT-Architektur insgesamt verwoben sind. Ohne Unterstützung durch übergeordnete Architekturen müssen die nötigen Grundlagen, Abklärungen und Koordinationsaufgaben mehrheitlich in den beiden Programmen erarbeitet werden.

## **3.4 Risikomanagement**

### **Viele Risiken bekannt, wenige in der Botschaft genannt**

Gemäss Botschaft soll ein Risikomanagement entsprechend den Bundesvorgaben<sup>15</sup> aufgebaut werden<sup>16</sup>. Ausserdem werden vier Risiken beschrieben<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> HERMES, vgl. [http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=aufgabe\\_risiken\\_managen.html](http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=aufgabe_risiken_managen.html)

<sup>16</sup> Botschaft, Kapitel 2.3

<sup>17</sup> Botschaft, Kapitel 6.2

Aus Sicht der EFK bleiben die Schlüsselrisiken weiter bestehen, die bereits in den Unterlagen zum Bundesratsgeschäft vom 10. April 2019<sup>18</sup> zu den Programmen SUPERB und ERPSYS V/ar genannt werden:

- Die gesetzlich festgeschriebene hohe Autonomie der Departemente und Ämter in Bezug auf ihren IKT-Einsatz steht oft im Widerspruch zu den bundesweiten, departementsübergreifenden Supportprozessen.
- Aufgrund der hohen Integration und der Komplexität der heutigen, historisch gewachsenen Systemlandschaft ist die Zeitplanung bereits als kritisch zu bezeichnen. Unnötige Verzögerungen sind daher zwingend zu vermeiden.
- Der strategische Entscheid zum Cloud-Einsatz wird auf Bundesebene nicht getroffen.
- Fehlende Bereitschaft und Fähigkeit, konsequent strategisch, zukunftsorientiert zu denken und zu handeln.
- Fehlende personelle Ressourcen (intern und extern).
- etc.

In der Ämterkonsultation vom 19. September 2019 hat die EFK ausserdem folgenden Antrag gestellt: «An diversen Stellen in der Botschaft wird auf laufende Abklärungen und offene Fragen hingewiesen. Diese können die Erreichung von Qualitäts-, Kosten- und Terminzielen teils beträchtlich gefährden. Daher beantragen wir, alle relevanten laufenden Abklärungen und offenen Fragen im Abschnitt «Hauptrisiken und Massnahmen» zusammenfassend auszuweisen.» Dies ist in der neuen Botschaft vom 13. Dezember 2019 nicht erfolgt.

### **Risikomanagement etabliert, aber übergreifende Risiken nicht abgedeckt**

Die EFK begrüsst, dass beide Programme bereits das für IKT-Schlüsselprojekte vorgesehene Risikomanagement vollumfänglich eingeführt haben. Im Fall von SUPERB wird das Risikomanagement ausserdem durch eine externe, unabhängige Stelle geführt.

Für Risiken, die ausserhalb der Programme verursacht werden oder gelöst werden müssen, besteht allerdings keine übergeordnete Instanz. Für solche Fälle fehlt eine Stelle zur Anordnung risikomindernder Massnahmen, deren Überwachung und zur Durchsetzung.

### **Zeitgleiche Einführung führt zu grossem Einführungsrisiko**

Der Grossteil der Supportprozess-Funktionalität soll wegen der engen gegenseitigen Abhängigkeiten<sup>19</sup> auf Anfang 2025 eingeführt werden. Betroffen sind nicht nur die zivile (SUPERB) und einsatzrelevante (ERPSYS V/ar) Systemlandschaft, sondern auch

- alle Anwendungen mit Schnittstellen zu den Supportprozessen,
- Anwendungen die auf SAP laufen,
- und Anwendungen, die zentrale Stammdaten beziehen bzw. verwalten.

---

<sup>18</sup> Als integraler Bestandteil des BRB vom 10. April 2019: «Ausführliche Beschreibung des Umfangs des Programms ERP Systeme V/ar (ERPSYSVAR)», Kapitel 4. Risiken und Massnahmen sowie «Bericht zu den Zwischenergebnissen der Initialisierung des Programms SUPERB23», Kapitel 4 Schlüsselrisiken

<sup>19</sup> Bundesratsantrag zur Botschaft, Kapitel 3.3: «Aufgrund der hohen Integration der beiden SAP-Landschaften ist gemäss dem aktuellen Wissensstand bei der Migration ein zeitlich gestaffeltes Vorgehen nicht möglich.»

Konkretisiert wird diese gleichzeitige, zwingend gekoppelte Einführung in einer Programmplanung als Beilage zum Bundesratsantrag zur Botschaft<sup>20</sup>. Daraus entsteht ein erhebliches Einführungsrisiko für beide Programme und alle betroffenen Anwendungen sowie betroffene Geschäftsprozesse bzw. Verwaltungseinheiten.

Die gleichzeitige Inbetriebnahme aller aufgeführten Lösungen stellt nicht nur ein substantielles terminliches Risiko dar. Test- und Ausbildungsaufwand und die Gefahr von Fehlfunktionen und Friktionen im Rahmen der Produktivsetzung sind erheblich. Ein Rückfall-Szenario auf den alten Zustand wird hochkomplex, wenn nicht sogar unmöglich. Beide Programme, insbesondere aber SUPERB, haben seit längerer Zeit den Auftrag, mögliche Lösungen zur Entkoppelung von gleichzeitigen Einführungen zu erarbeiten.

### 3.5 Abstimmung und Abgrenzungen

Die beiden Programme sollen bis 2026/27 umgesetzt werden. Gleichzeitig laufen in der Bundesverwaltung weitere Grossvorhaben, deren Zielsetzungen sich mit jener von SUPERB und ERPSYS V/ar teilweise überlappen bzw. Schnittstellen und abgestimmte Migrationsvorhaben notwendig machen. Einige der wichtigsten dieser Vorhaben sind DaziT (Digitalisierung Zoll) und GENOVA (Geschäftsverwaltung). Die Botschaft geht nicht darauf ein, welches die relevanten anderen Vorhaben sind, mit denen die beiden Programme sich zwingend abstimmen müssen und wie die Abstimmung erfolgen soll. Vergleiche dazu auch Kapitel 3.13 Governance.

GENOVA ist wie SUPERB ein departementsübergreifendes Vorhaben. Beide beeinflussen sowohl Support- als auch Geschäftsprozesse in den Verwaltungseinheiten. Es ist zwingend notwendig die Abstimmung und Aufgabenverteilung zwischen GENOVA und SUPERB zu regeln. Insbesondere muss geklärt werden, wie Fachanwendungen übergreifend mit SAP oder GENOVA arbeiten (systemübergreifende Prozesse).

### 3.6 Anbindung (Fach-)Anwendungen

Die Anpassung der betroffenen Anwendungen macht einen wesentlichen Teil der Komplexität der beiden Vorhaben aus und trägt massgeblich zu den Kosten bei. Aufgrund der Informationen aus der Botschaft ist nur grob bekannt,

- welche Fachanwendungen ausserhalb von SAP im Rahmen der Programme auf SAP migriert werden sollen,
- welche Fachanwendungen ihre Stammdaten künftig vom MDG auf SAP beziehen sollen,
- welche Schnittstellen zu den Supportprozessen anzupassen sind<sup>21</sup>.

In der Roadmap des Programms ERPSYS V/ar ist die Rede von der «Ablösung priorisierter Anwendungen und Systeme»<sup>22</sup>, ohne dass ausgewiesen wird, welche das sind.

---

<sup>20</sup> Beilage «Meilensteinplanung» zum Bundesratsantrag zur Botschaft; **nicht** Bestandteil der Botschaft

<sup>21</sup> In der «Projektinformation BIT / Technologie», Kapitel 7 «Finanzen» heisst es dazu: «Diese Kostenschätzungen sind auf der Basis einer teilweise noch sehr groben Definition des Umfangs erfolgt. Das Programm wird daher den Ansatz «Design to Cost» verfolgen müssen, was unter Umständen erhebliche Reduktionen des Umfangs bedeuten kann.»

<sup>22</sup> Meilensteinplan, Beilage zum Bundesratsantrag zur Botschaft

Die EFK kann mangels konkreter Informationen nicht beurteilen, ob alle Kosten<sup>23</sup> für Anpassungen von Fachanwendungen (Schnittstellen oder Migration der Anwendung) in den beantragten Mitteln angemessen berücksichtigt wurden.

### 3.7 Vollständigkeit des Vorhabens

Aus der Botschaft und den ergänzenden Projektinformationen zu SUPERB geht nicht eindeutig hervor, was zum Umfang des Programmes gehört und was nicht. Beispielsweise ist nicht definiert, welche Stammdaten tatsächlich zentral verwaltet werden sollen und ab welchem Zeitpunkt<sup>24</sup>.

Zu den SAP-basierten Anwendungen und damit verbundenen Fachanwendungen der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) werden in der Botschaft keine Aussagen gemacht. Es wird insbesondere nicht explizit darauf hingewiesen, dass die ESTV SAP-Systeme, Fachanwendungen und Stammdaten erst nach SUPERB auf SAP S/4HANA überführt werden. Diese wichtige Information konnte einem Schreiben des Auftraggebers BBL mit Erläuterungen zur Botschaft an die EFK entnommen werden. Ob als Folge davon die zentralen Stammdaten Geschäftspartner der ESTV bis auf weiteres redundant und potenziell inkonsistent zu SUPERB weitergeführt werden müssen, ist unklar. SUPERB kann ausserdem keine Kostenschätzung für die Migration bzw. Anpassung der vielen betroffenen ESTV-Fachwendungen erstellen.

Ob weitere bestehende oder geplante SAP-Systeme, wie beispielsweise TDCost und ASAL-futur, ausserhalb der Programme SUPERB und ERPSYS V/ar liegen und allenfalls zusätzlich zu SUPERB weitere Kosten verursachen ist in der Botschaft nicht explizit beschrieben.

### 3.8 Stammdaten

Obwohl die Einführung gemeinsamer Stammdaten mit Gesamtkosten von 50 Millionen Franken einen wesentlichen Kostenblock<sup>25</sup> beider Programme darstellt, fehlt ein Verweis auf die vom Bundesrat am 19. Dezember 2018 verabschiedete Stammdatenstrategie sowie auf das zuständige Gremium mit Entscheidungskompetenz<sup>26</sup>. Unklar ist, wie die Abstimmung zwischen den beiden Programmen und dem Stammdaten-Gremium erfolgen soll. Insbesondere, wie die neue Stammdatenhaltung in allen betroffenen Anwendungen und Geschäftsprozessen termingerecht durchgesetzt werden kann. Vergleiche dazu Kapitel 3.13 Governance.

In der ersten Version des Botschaftstextes, der in die Ämterkonsultation ging, wurde die Rolle der beiden Programme SUPERB und ERPSYS V/ar zum «Once Only»-Prinzip so beschrieben: «Die Einführung einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung für Geschäftspartner ist die erste Etappe zur Umsetzung des «Once Only»-Prinzips<sup>27</sup>.» In der definitiven Botschaftsversion wird lediglich erwähnt: «Mit modernen ERP-Lösungen kann beispielsweise auch die Basis zur Umsetzung des «Once Only»-Prinzips geschaffen werden<sup>28</sup>.» In

---

<sup>23</sup> Botschaft, Kapitel 5.2: 35 Millionen Franken für SUPERB; keine Angaben bei ERP Systeme V/ar

<sup>24</sup> Projektinformation «Projekt Master Data Governance (MDG)», Kapitel 4.2: «Im weiteren Projektverlauf gilt es zu prüfen, ob nebst Geschäftspartner-Stammdaten weitere Stammdaten der Supportprozesse in der MDG-Datenbank geführt werden sollen (z. B. Materialstamm, Bankenstamm, u. a.).»

<sup>25</sup> SUPERB: 30 Millionen Franken (Botschaft, Kapitel 5.2); ERP Systeme V/ar: 20 Millionen Franken (Botschaft, Kap. 5.3)

<sup>26</sup> Bundesratsbeschluss «Strategie und Konzept für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes» vom 19. Dezember 2019

<sup>27</sup> Botschaft, Ämterkonsultationsversion, Kapitel 4

<sup>28</sup> Botschaft, Kapitel 3.1

einer Fussnote wird ergänzend darauf hingewiesen, dass als Voraussetzung dafür erst notwendige gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Da in der ergänzenden Projektinformation zu Stammdaten detaillierte Informationen vermittelt werden, stufen die EFK die Zielvorstellung in diesem konkreten Fall als «teilweise erfüllt» ein, auch wenn die Informationen nicht in der Botschaft enthalten sind. Hinweis: Die Projektinformationen sollen die Beratung der Finanzkommissionen unterstützen, sind aber nicht integraler und somit verpflichtender Bestandteil der Botschaft

### 3.9 Ziviles und einsatzrelevantes System: technische Lösungsansätze

#### **Notwendigkeit einer abkoppelbaren militärischen Fachanwendung nachvollziehbar**

Im Auftrag des VBS betreibt die FUB als Leistungserbringer ein ERP-System, das bisher alle Verwaltungseinheiten des VBS bei der Abwicklung der Supportprozesse unterstützt hat. Künftig sollen die Verwaltungseinheiten ohne einsatzrelevante Aufgaben (GS-VBS, BASPO, BABS, NDB und swisstopo) die zivilen ERP-Anwendungen nutzen, die vom BIT betrieben werden<sup>29</sup>.

Nach der Migration der SAP-Landschaften durch die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar werden somit neu zwei dezidierte SAP-Landschaften betrieben, mit denen die unterschiedlichen Anforderungen für zivile und einsatzrelevante Systeme sichergestellt werden:

Zivile SAP-Systeme	Unterstützung der Supportprozesse aller Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung, die nicht einsatzrelevant sind.
Einsatzrelevante SAP-Systeme	Fachanwendung der Armee zur Unterstützung aller Supportprozesse im ordentlichen und im ausserordentlichen Betrieb mit einem gehärteten, autonom funktionierenden, degradierbaren und restaurationsfähigen SAP-System auf Basis der SAP Branchenlösung «Defence & Security» mit SAP S/4HANA. Unterstützung aller Prozesse der Armeelogistik inkl. der Armee-Apotheke sowie aller Einsätze der Armee in allen Lagen (inkl. Beschaffungs- und Immobilienmanagementprozesse).

Die Notwendigkeit für eine einsatzrelevante Systemlandschaft mit explizit auf die Bedürfnisse der Armee ausgelegten und integrierten Anwendungen ist mit dem Leistungsauftrag der Armee von 2018 und dem erhöhten Sicherheitsbedürfnis begründet<sup>30</sup>. Das für den Einsatz in allen Lagen spezialisierte einsatzrelevante ERP-System soll so realisiert werden, dass je nach Lage notwendige Änderungen an Prozessen und Funktionalitäten flexibel vorgenommen werden können<sup>31</sup>. Aus Sicht der EFK ist die Notwendigkeit für eine abkoppelbare militärische Fachanwendung nachvollziehbar. Der entsprechende Grundsatzentscheid

---

<sup>29</sup> Botschaft, Kapitel 2.2.2

<sup>30</sup> Botschaft, Kapitel 3.3 und ERPSYS V/ar Projektinformation V0.97, Kapitel 1

<sup>31</sup> Botschaft, Kapitel 3.3

wurde vom Bundesrat bereits im Juni 2018 mit der Strategie IKT-ERP 2023 gefällt. Informationen zur Notwendigkeit einer abkoppelbaren militärischen Fachanwendung sind ansatzweise in der Botschaft<sup>32</sup> und der Projektinformation<sup>33</sup> zu ERPSYS V/ar beschrieben.

### **Lösungsansätze für einsatzrelevante Systeme noch unklar**

Die angestrebte Autonomie und die nötige Flexibilität für das einsatzrelevante System im Einsatzfall wird allerdings nur dann realisiert werden können, wenn es bereits im Normalbetrieb so weitgehend wie möglich unabhängig von den zivilen SAP-Systemen betrieben und gepflegt werden kann. Für beide Programme entscheidend ist, wie die Entkoppelungs- und Wiederankoppelungsprozesse aussehen sollen und wie eng die Koppelung durch einen einheitlichen Kernel erzwungen wird. Zur Klärung wie weit eine Standardisierung der Kernel zwischen dem zivilen und einsatzrelevanten System sinnvoll ist, hat die EFK im Rahmen der Schlüsselprojektprüfung von ERPSYS V/ar (PA 19467) eine Kosten-/Nutzenanalyse empfohlen. Die dogmatische Umsetzung einer Zielvorstellung wie «gemeinsamer Kernel» ohne gesamthafte Kosten/Nutzen- und Chancen/Risiko-Betrachtung sollte vermieden werden.

### **Möglichkeit für unabhängige Einführung zivile und einsatzrelevante SAP-Landschaften in Abklärung**

Die Branchenlösung für die Armee (D&S) ist bei SAP noch in Entwicklung. Damit soll die aktuelle vom VBS eingesetzte DFPS-Fachanwendung abgelöst werden. Im Bundesratsantrag zur Botschaft wird auf das Risiko hingewiesen, dass in D&S möglicherweise wichtige Funktionalitäten fehlen, um die Zielsetzung «weitgehender Einsatz der SAP Standardfunktionalitäten» zu erreichen. Dementsprechend sind Machbarkeitsstudien und Prototypen zur Funktionsabklärung vorgesehen<sup>34</sup>. Falls Probleme mit dem D&S-Modul eine Verzögerung der Einführung von ERPSYS V/ar verursachen, müsste SUPERB synchron dazu auch verschoben, oder eine Übergangslösung in Erwägung gezogen werden. Gemäss Botschaft ist vorgesehen im weiteren Programmverlauf weiterhin nach Möglichkeiten zu suchen, um die zivile und einsatzrelevante SAP-Landschaft unabhängig voneinander einzuführen<sup>35</sup>.

## **3.10 Umsetzung der Motion Hegglin 16.4018**

Gemäss den vorliegenden Unterlagen<sup>36</sup> wird der Bundesrat die Motion Hegglin umsetzen. Die geplante Umsetzungsvariante wird auf die Implementierung von SUPERB voraussichtlich keine nennenswerten Auswirkungen haben. Sollte wider Erwarten eine andere Umsetzungsvariante gewählt werden, kann dies zu Mehraufwänden führen.

---

<sup>32</sup> Botschaft, Kapitel 1.2

<sup>33</sup> Projektinformation ERPSYS V/ar, Kapitel 1

<sup>34</sup> Bundesratsantrag zur Botschaft, Kapitel 4.2

<sup>35</sup> Botschaft, Kapitel 6.2

<sup>36</sup> Ämterkonsultationsunterlagen zur «Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt)»

## 3.11 Gegenüberstellung Kosten-Nutzen

### Missverständliche Kosten-Aufstellung

In der Übersicht der Botschaft werden die Verpflichtungskredite mit einem Total von 560 Mio. Franken für beide Programme erwähnt. Die bereits aufgelaufenen Vorarbeiten bis Mitte 2020 werden im Kapitel 5.2 bzw. 5.3 unter Abgrenzungen erwähnt. Im Kapitel 6.1.1 werden weiter die Eigenleistungen ab 2020 bis Programmende aufgeführt. Die Gesamtkosten für beide Programme von 920 Mio. Franken werden in der Botschaft nicht explizit erwähnt.

Kap. der Botschaft	Kosten	SUPERB	ERPSYS V/ar	Zwischentotal
Übersicht	VK relevante Kosten	320	240	560
5.2 & 5.3	Vorarbeiten bis Mitte 2020			
	a. Eigenleistungen	20	25	45
	b. Externe Kosten	45	50	95
6.1.1	Eigenleistungen während Programm- laufzeit	100	120	220
<b>fehlt</b>	<b>Total</b>	<b>485</b>	<b>435</b>	<b>920</b>

Abbildung 2: Zusammenstellung der Programmkosten (Quelle: EFK)

Die Entflechtung der Anwendungen und Systeme von VBS Verwaltungseinheiten ohne ein-satzrelevanten Charakter (BASPO, BABS etc.) bzw. die Migration auf die zivile Systemland-schaft wird Aufwände verursachen, die nicht explizit ausgewiesen werden. Die allenfalls erforderlichen Kostenverschiebungen von ERPSYSVAR zu SUPBERB oder umgekehrt können ein strittiger Punkt zwischen beiden Programme werden. Gemäss Botschaft werden aber die Voraussetzungen für notwendige Verschiebungen geschaffen.

### Kosten detailliert aufgeführt, aber tiefe Risikofaktoren

Die Kosten für das zivile und einsatzrelevante System werden separat für jeden Support-prozess, Stammdaten-Management, Programmmanagement und IKT-Aufwände ausgewie-sen. Bei SUPERB wird ein Risikozuschlag von rund 10 %<sup>37</sup> der Kosten, bei ERP Systeme V/ar von rund 14 %<sup>38</sup> einberechnet. Die EFK ist der Meinung, dass diese Zuschläge angesichts der erheblichen Risiken deutlich zu tief angesetzt sind. Auf ziviler Seite bestehen grosse Unsicherheiten hinsichtlich betroffener Anwendungen, der Ablösung von Drittanwendun-gen sowie dem Cloud-Einsatz. Im einsatzrelevanten Bereich bestehen grosse Unsicherhei-ten betreffend Funktionsumfang der zukünftigen militärischen Fachanwendung D&S von SAP.

Auffallend ist, dass die Botschaft keine separate Freigabe dieser Risikoreserven vorsieht. Es besteht somit die Möglichkeit, dass diese Mittel verwendet werden ohne explizite Be-antragung und Nachweis für aussergewöhnliche Umstände. Der Auftraggeber SUPERB hat die EFK informiert, dass beabsichtigt wird die Reserven zurückzubehalten und erst auf

<sup>37</sup> Botschaft, Kapitel 5.2

<sup>38</sup> Botschaft, Kapitel 5.3

Antrag freizugeben. Aus der Botschaft geht das aber nicht hervor und wird somit auch nicht formell beschlossen.

### **Zentraler Nutzen sind eine «funktionierende Bundesverwaltung» und die Erfüllung des Leistungsauftrags der Armee**

Die Migration der SAP-Systemlandschaft der zentralen Bundesverwaltung auf SAP S/4HANA ist ein zwingend notwendiges Ziel beider Programme, für das Kosten-/Nutzen nicht ausgewiesen werden können. Das gleiche gilt bei ERPSYS V/ar für die Erfüllung des Leistungsauftrags 2018 der Armee. Leider wird dieser Punkt in der Botschaft nicht nachdrücklich hervorgehoben.

Allfälliger Nutzen entsteht durch Standardisierung und Vereinfachungen, die im Rahmen der Migration sowieso notwendig sind (Supportprozesse, Stammdaten etc.) oder die sich als Mitnahme-Effekte günstig realisieren lassen. Kosten-/Nutzen-Überlegungen machen somit nur bei zusätzlichen bzw. optional realisierbaren Zielen Sinn, sowie bei Wirtschaftlichkeits-Überlegungen, wo zwei oder mehr Lösungsvarianten möglich sind.

Hinweis: Basierend auf Anforderungskriterien und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wurden 2017 mögliche Produkte für den Ersatz von SAP R/3 evaluiert und der Entscheid für SAP S/4HANA gefällt. Eine allfällige erneute Diskussion um Alternativen macht zum jetzigen Zeitpunkt wenig Sinn.

### **Unklare Ziele mit offenem Kosten-/Nutzen-Verhältnis**

Manche der vage formulierten Nutzenpotenziale<sup>39</sup> (z. B. «Prozessharmonisierung» und «Schnittstellenstandardisierung») sind für sich genommen erst erstrebenswert, wenn damit messbare Verbesserungen realisierbar sind. Andererseits können mit der zwingend notwendigen Migration bestehende Prozesse und Systeme vereinfacht werden und die Grundlage für zukünftig einfachere Weiterentwicklungen (Stichwort Digitalisierung) geschaffen werden. Abklärungen zur Quantifizierung möglicher Nutzenpotenziale sind im Rahmen der Programme bereits beauftragt.

Aus den Unterlagen des Bundesratsgeschäftes vom 16. Dezember 2018 geht hervor, dass eine reine kostenoptimierte Ersatzinvestition für SUPERB rund 436 Mio. Franken Kosten verursachen würde und eine nutzenoptimierte Beschaffung 482 Mio. Franken. Die Kosten von 485 Mio. Franken in der aktuellen Botschaft scheinen also den Aufwand für eine nutzenoptimierte Variante zu sein, obwohl kein quantifizierbarer Zusatznutzen ausgewiesen werden kann. Dass Reserven für die Realisierung von Zusatznutzen als Teil des Verpflichtungskredites einberechnet werden, ist nachvollziehbar und sinnvoll. Konsequenterweise müssen diese Reserven zur Realisierung von möglichem Nutzenpotenzial aber gesondert verwaltet werden und erst nach Vorlage einer überzeugenden Kosten-/Nutzen- oder Chancen/Risiko-Überlegung durch den Auftraggeber oder den Bundesrat freigegeben werden.

Mit ERPSYS V/ar sollen durch Systemkonsolidierungen die technischen Betriebs- und Weiterentwicklungskosten von aktuell 37 Millionen Franken um einen Drittel gesenkt werden<sup>40</sup>. Ob ein Weiterbetrieb alter Systeme zu Aufbewahrungszwecken (GeBüV) notwendig wird und welche Kostenfolgen das haben könnte, ist vorerst unklar. Entsprechende Konzepte werden im Rahmen des Programmes ausgearbeitet.

---

<sup>39</sup> Botschaft, Kapitel 5.9

<sup>40</sup> Botschaft, Kapitel 3.3

SUPERB beabsichtigt einen «Design to Cost»-Ansatz zu verfolgen<sup>41</sup>. Dies kann im positiven Fall dazu führen, dass auf nicht unbedingt Nötiges verzichtet wird. Weil das Hauptziel des Programms die Migration bestehender SAP-Systeme auf S/4HANA ist, sind allerdings die Optionen zur Kostenreduktion limitiert. Es besteht die Gefahr, dass wegen Kostenlimitierungen Abläufe komplizierter werden, die Benutzerfreundlichkeit leidet oder Betriebs- und Wartungskosten nicht so tief wie möglich ausfallen<sup>42</sup>. Erhöhte Aufmerksamkeit seitens Auftraggeber ist notwendig um dies zu verhindern.

### 3.12 Ressourcenknappheit

Rechnet man die beantragten Gelder in Personenjahre um, arbeiten in den Spitzenjahren externe Dienstleister in der Grössenordnung von rund 400 Personen für die beiden Programme<sup>43</sup>. Es wird schwierig, entsprechend viel qualifiziertes Personal auf dem Markt zu beschaffen. Ausserdem wird es eine grössere Herausforderung darstellen, die Menge der externen Mitarbeitenden effizient einzusetzen, zu führen und den Wissenstransfer zum internen Personal zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere auch für die FUB, die gemäss Zielsetzung die Systeme bei geringer Abhängigkeit von externen Dienstleistern eigenständig betreiben soll.<sup>44</sup> Als Risikomindernde Massnahme werden Rahmenverträge erwähnt<sup>45</sup>, was alleine für sich aber keine wirksame Massnahme darstellt.

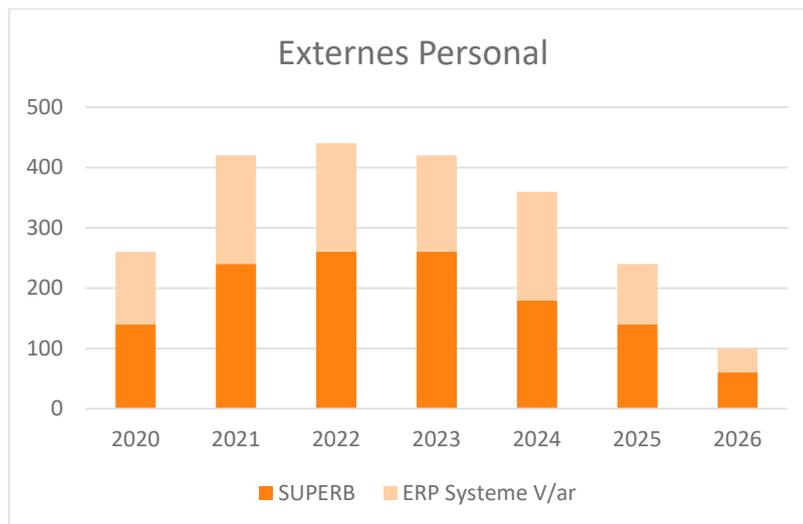


Abbildung 3: Überslagsmässige Annäherung an das Volumen budgetierter externer Mitarbeitenden (Quelle EFK)

Aus den ausgewiesenen internen Aufwänden ist ableitbar<sup>46</sup>, dass jedes Jahr 125–200 Personenjahre von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung für die Programme aufgewendet

<sup>41</sup> Botschaft, Kapitel 3.2

<sup>42</sup> Siehe dazu auch Projektinformation «BIT / Technologie», Kapitel 7

<sup>43</sup> Die Zahlen stellen Annäherungen dar. Als Basis wurden die Kosten inkl. Risikozuschlag aus Kapitel 6.1.1 der Botschaft verwendet und ein jährlicher Betrag von 200 000 Franken veranschlagt. Da in der Botschaft nicht ausgewiesen ist, wie gross der Kostenanteil für Personal ist, wurde von der Annahme ausgegangen, dass 80 % der angegebenen Kosten für Personal verwendet werden soll.

<sup>44</sup> Botschaft, Kapitel 3.3

<sup>45</sup> Botschaft, Kapitel 6.2

<sup>46</sup> Botschaft, Kapitel 6.1.1. Eigenleistungen, wobei pro Personenjahr 200 000 Franken berechnet wurden, was wahrscheinlich eher zu hoch angesetzt ist.

werden sollen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass während der Programmlaufzeit viele Wissensträger in Pension gehen werden. Hier fehlen sowohl präzise Prognosen als auch geeignete Lösungsansätze.

### 3.13 Governance

#### **Für August 2019 geplante Governance-Regelung überfällig**

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 10. April 2019 wurde das EFD beauftragt, dem Bundesrat bis August 2019 den Entwurf einer Weisung zu unterbreiten, mit der die Governance der Programme, ihr Zusammenspiel untereinander und mit den beteiligten Departementen, Fachämtern und Gremien geregelt wird. Aufgrund substanzieller Kritik am vorgelegten Entwurf im Rahmen einer Ämterkonsultation wurde der Termin verschoben. Ein neuer Termin wird in der Botschaft nicht erwähnt. Solange diese und weitere Governance-Fragen nicht geklärt sind, können komplexe und vor allem Departements- oder ämter-übergreifende Entscheide bestenfalls nach aufwändigen Abstimmungen gefällt werden. Schlimmstenfalls bleiben Entscheide offen, werden als schlechte Kompromisse den Sachverhalten nicht gerecht oder werden nicht durchgesetzt. Sowohl der Fortschritt als auch die Zielerreichung beider Programme sind direkt und erheblich gefährdet.

#### **Mehrfacher Auftraggeber-Wechsel**

Die EFK nimmt die Verschiebung der Auftraggeber-Verantwortung vom ISB zum Fachamt BBL zur Kenntnis. In der Mitteilung des EFD zum Auftraggeber-Wechsel vom Oktober 2019 wird bereits ein weiterer Wechsel des Auftraggebers in Aussicht gestellt. Nach der Pensionierung des aktuellen Direktors der EFV soll der neue Leiter als dritter Auftraggeber die Verantwortung für SUPERB übernehmen. Für ein derart komplexes und vernetztes Programm mit hohen Risiken stellt ein weiterer Wechsel ein erhebliches Zusatzrisiko dar, das vermieden werden sollte.

### 3.14 Veränderungsmanagement

Weil die angestrebten Ziele vage formuliert sind, ist schwer zu beurteilen, wie stark die Veränderungen sein werden, welche durch die beiden Programme ausgelöst werden. Im Bundesratsantrag zur Botschaft<sup>47</sup> wird als Auswirkung auf die Verwaltungseinheiten erwähnt, dass rund 30 000 Mitarbeitende der Bundesverwaltung in der Anwendung der neuen Lösungen instruiert und etwa 3500 Sachbearbeitende intensiver geschult werden müssen. Ausserdem wird an gleicher Stelle erwähnt, dass die Auswirkungen im Bereich der Stammdatenverwaltung am grössten sein dürften.

In den vorliegenden Unterlagen finden sich keine Hinweise darauf, ob im Bereich der Stammdaten ein aktives Veränderungsmanagement in den Verwaltungseinheiten vorgesehen ist oder dies von den Programmen aktiv unterstützt werden soll. Da die Stammdaten-Governance noch ungeklärt ist (vgl. Kapitel 3.13 Governance), ist die Verantwortung für das Veränderungsmanagement nicht zugewiesen.

---

<sup>47</sup> Bundesratsantrag zur Botschaft, Kap. 3.2

Die Projektinformationen «Projekt Master Data Governance (MDG)» vermitteln den Eindruck, dass die Einführung einer zentralen Stammdatenverwaltung primär als technologische Aufgabe gesehen wird. Soweit erkennbar wird dem Veränderungsmanagement in den Verwaltungseinheiten (Schulung und Einführung von angepassten Geschäftsprozessen) nicht das nötige Gewicht eingeräumt.

### 3.15 IT-Sicherheit

Die für den Einsatz in allen Lagen vorgesehenen ERP Systeme V/ar müssen erhöhte Sicherheitsanforderungen erfüllen. Folgerichtig ist die Gewährleistung der Informationssicherheit (inkl. Cyber Security) prominent als Programmziel formuliert.<sup>48</sup> Das hohe Sicherheitsniveau soll u. a. mit einem speziell gehärteten System gewährleistet werden, was durch die vorgesehene Zwei-System-Architektur erst ermöglicht wird.

Für die zivilen ERP-Systeme werden Fragen der IT-Sicherheit nicht speziell angesprochen. Dies ist nachvollziehbar, da die Sicherheitsanforderungen dieselben bleiben wie in den aktuell betriebenen Systemen.

Soweit zu diesem frühen Zeitpunkt beurteilbar widmen beide Programme der IT-Sicherheit die nötige Aufmerksamkeit.

---

<sup>48</sup> Botschaft, Kapitel 3.3

## 4 Risikobeurteilung und Schlussfolgerung der EFK

### 4.1 Erhebliche Risiken

Ein Ersatz der nur noch bis Ende 2025 unterstützten SAP-Systemlandschaften sowie die rechtzeitige Umsetzung aller dazu notwendigen Anpassungen in Geschäftsprozessen und IKT-Anwendungen ist für die Bundesverwaltung von zentraler Bedeutung. Zwei übergeordnete Risiken bestehen in diesem Zusammenhang:

- Die Bundesverwaltung funktioniert nur noch eingeschränkt
- Zu hohe Kosten bzw. unwirtschaftlicher Einsatz der Mittel.

Die Ursachen für die Risiken sind grösstenteils bereits in Kapitel 3 Zielvorstellungen zur Botschaft beschrieben. Zusammengefasst sind es primär die Folgenden:

- Steuernde, entscheidungsberechtigte und durchsetzungsfähige Stellen fehlen vielfach (Governance)
- Unklare Ziele, Umfang und Abgrenzung der Programme
- Komplexität der Vorhaben - sowohl technisch als auch organisatorisch
- Themen- und verwaltungseinheitsübergreifende Herausforderungen
- Gleichzeitige Einführung vieler eng gekoppelter Komponenten.

Viele Schlüsselrisiken und deren Ursachen wurden bereits Anfang 2019 in Unterlagen zur Vorbereitung der Botschaft über die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar und der Governance-Weisung explizit benannt. Die im Dezember vom Bundesrat genehmigte Botschaft benennt nur einen kleinen Teil der wesentlichen Risiken und es sind keine ausreichenden, risikomindernden Massnahmen aufgeführt.

Die vorliegende Analyse bezieht sich explizit nur auf die Botschaft des Bundesrates und nicht auf die Schlüsselprogramme SUPERB und ERPSYS V/ar. Zu beachten ist, dass ein Risikomanagement des jeweiligen Programms bei übergeordneten bzw. übergreifenden Fragestellungen und Entscheiden an seine Grenzen kommt und blockiert ist. Die Lösung ist nicht eine gemeinsame Programmleitung, sondern eine Governance für Programm-, themen- und departementsübergreifende Sachthemen wie Stammdaten, Kernel, Supportprozesse, Change Prozess, Schulung etc.

## 4.2 Schlussfolgerung der EFK

Nach wie vor stellt die EFK Schwachstellen in der Botschaft fest sowie erhebliche Risiken, zu denen keine geeigneten Entscheide oder Massnahmen aufgeführt werden. Aufgrund des extern vorgegebenen Migrationstermins vom 31.12.2025 sieht die EFK in einer weiteren Verzögerung der Programme das grösste Risiko, weshalb eine Freigabe des Verpflichtungskredites gezwungenermassen notwendig scheint. Zur raschen Verbesserung der nach wie vor risikobehafteten Situation ergibt sich aus Sicht der EFK folgende Möglichkeit: Die Freigabe des Bundesbeschlusses über die beiden Verpflichtungskredite könnte davon abhängig gemacht werden, dass der Bundesrat die ausstehenden Governance-Fragen vorher in einer Weisung, oder noch besser in einer Verordnung regelt und in Kraft setzt. Dies kann durch eine neue Verordnung oder durch die Anpassung einer bestehenden (z. B. der RVOV oder der BinFV) erreicht werden. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen, dass die beiden Programme SUPERB und ERPSYS V/ar vor Ende 2020 dringliche offene Fragen klären, Entscheide fällen und diese in der Bundesverwaltung durchsetzen können.

Mit diesem Vorgehen kann eine Blockade der Programme SUPERB und ERPSYS V/ar wegen abgelehntem Verpflichtungskredit vermieden werden und dennoch die Grundlage für eine angemessene Risikoreduktion durch die Programme gelegt werden.

## 4.3 Nachbesserungen vor Freigabe des Bundesbeschlusses

### **Governance-Regelung vor Genehmigung des Bundesbeschlusses**

Aufgrund der vielen programm- und themenübergreifenden Herausforderungen sowie dem departementsübergreifenden Steuerungsbedarf, muss die Governance erheblich verbessert und verbindlich geregelt werden. Die EFK verweist an dieser Stelle nochmals auf die Motion Cattaneo 18.3553<sup>49</sup>, mit der ein grosser Teil des Handlungsbedarfs für SUPERB und ERPSYS V/ar abgedeckt worden wäre.

Die Governance sollte dauerhaft, auch über die Programmlaufzeit von SUPERB und ERPSYS V/ar hinaus, geregelt werden:

- **Governance Supportprozesse**  
Geregelt werden die Aufgaben und Kompetenzen integral über alle Supportprozesse. Durch klare Weisungskompetenz wird sichergestellt, dass in der ganzen Bundesverwaltung integrierte, standardisierte, einfache und effiziente Supportprozesse implementiert werden. Abgedeckt sind alle Anwendungen, die Supportprozesse abwickeln oder die Schnittstellen mit diesen Prozessen haben<sup>50</sup>.
- **Governance SAP**  
Governance-Regelung über die SAP-Basisdienstleistungen<sup>51</sup> für alle zivilen bzw. nicht einsatzrelevanten SAP-Systeme der Bundesverwaltung<sup>52</sup>. Ausserdem sollten die zivilen SAP-Fachanwendungen aller Departemente koordiniert und gesteuert werden (DaziT, Fiscal-IT, TDcost etc.).

---

<sup>49</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183553>

<sup>50</sup> Zum Teil formell beauftragt mit dem Bundesratsbeschluss vom 10. April 2019 zur Einreichung an den Bundesrat bis August 2019

<sup>51</sup> SAP-Basisdienstleistungen = ggBWBL bzw. gemeinschaftlich genutzte Betriebswirtschaftliche Bundeslösungen

<sup>52</sup> Beauftragt als Teil der ERP-IKT Strategie 2023 mit deren Kenntnisnahme durch den Bundesrat am 1. Juni 2018

- **Übergeordnete Governance**

Steuerung von Belangen wie z. B. gemeinsame Stammdaten (Geschäftsprozesse und IT-Lösungen), Cloudnutzung, Abgrenzung gegenüber GENOVA etc., die ausserhalb der direkten Entscheidungskompetenz des Auftraggebers SUPERB oder ERPSYS V/ar liegen.

Die Regelung der aufgeführten Governance-Themen muss nicht bereits eine abgestimmte Lösung der Probleme bringen, sie stellt aber die Grundlage für die Behebung der nachfolgend beschriebenen weiteren Schwachstellen durch die beiden Programme dar.

Exkurs:

Alle für SUPERB und ERPSYS V/ar direkt und indirekt relevanten Themenbereiche sollten in eine Liste aufgeführt werden und jeweils die Stelle mit Steuerungs-Verantwortung sowie allenfalls unterstützende bzw. koordinierende Stellen aufgeführt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass in den Governance-Weisungen alle relevanten Themen abgedeckt werden. Bei potenziell verwaltungseinheitsübergreifenden Themen (z. B. zentrale Stammdaten für Supportprozesse) muss die Stelle Entscheide entweder in der ganzen Bundesverwaltung durchsetzen können oder eine explizit dazu befähigte Stelle damit rasch und direkt «beauftragen» können (z. B. den Bundesrat).

#### **Weitere Optimierungsmöglichkeiten betreffend Verpflichtungskredite**

- **Verzicht auf Tranchen**

Da die Freigabe der zweiten und dritten Tranche beider Programme nicht an objektiv beurteilbare Kriterien gekoppelt sind (Lieferobjekte, Zielerreichung etc.), sieht die EFK keinen Mehrwert darin, sondern lediglich eine Belastung der Programme zur Vorbereitung des Bundesratsgeschäftes. Die Auftraggeber führen die Programme bereits inhaltlich (inkl. Budget) und ausserdem erlauben das IKT-Controlling an den Bundesrat und die EFK-Schlüsselprojektprüfungen eine adäquate Überwachung. Auf die Tranchen könnte daher verzichtet werden. Die EFK würde eine entsprechende Anpassung von Art. 2 des Bundesbeschlusses begrüssen.

- **Reserven als solche behandeln**

Als Reserven ausgewiesene 60 Millionen Franken und rund 40 Millionen Budget für die Umsetzung von Mehrwerten (Differenz nutzen- und kostenoptimierter Aufwandschätzung) können gemäss Botschaft ohne explizite Beantragung verwendet werden. Die EFK würde eine Anpassung von Art. 2 des Bundesbeschlusses begrüssen, damit die Reserven von insgesamt 100 Millionen Franken nur auf Antrag durch den Auftraggeber freigegeben werden können.

## **4.4 Handlungsbedarf für die Programme im Jahr 2020**

Unterstützt durch die Governance-Regelungen müssen die beiden Programme rasch und fokussiert die folgenden Herausforderungen angehen. Die Umsetzung der erforderlichen Massnahmen dient der Reduktion der Risiken und kann von der EFK im Rahmen der IKT-Schlüsselprojektprüfungen geprüft werden.

#### **Klärung von Zielen, Umfang und Abgrenzung**

Die Programme SUPERB und ERPSYS V/ar erstellen unter Leitung des jeweiligen Auftraggebers SMARTe Muss- und Kann-Ziele. Abgrenzung und Umfang der Programme werden mit

relevanten Umprojekten sowie Strategien abgestimmt und detailliert und nachvollziehbar beschrieben. Diese Arbeitsergebnisse werden vom Programm explizit als machbar bestätigt und dem Auftraggeber zur formellen Abnahme vorgelegt. Bei departementsübergreifenden Auswirkungen sollte der Auftraggeber eine formelle Freigabe durch den Bundesrat in Erwägung ziehen (Termin bis Ende Q3 2020). Übergeordneten Ziele müssen konsequent heruntergebrochen werden auf konkrete Arbeitsaufträge an Projekte sowie Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung mit beurteilbaren Zielvorgaben. Unklare oder widersprüchliche Ziele oder Abgrenzungen müssen mit Empfehlungen zuhandeden Auftraggeber (BBL, VBS oder Bundesrat, je nach Sachgebiet und Konsequenz) ausgewiesen und zum Entscheid übergeben werden.

Basierend auf den Arbeitsergebnissen zu Zielen, Umfang und Abgrenzung werden konkrete, untereinander (SUPERB und ERPSYS V/ar) abgestimmte Projekt- und Programmaufträge erstellt. Die Arbeitspakete bzw. Unterprojekte werden in einer Programmplanung mit kritischem Pfad<sup>53</sup> geplant und von allen Beteiligten und Betroffenen formell freigegeben. Termin für die Programmpläne Ende Q1 2020. Termin für die Projektpläne Ende Q2 2020. Bei Abhängigkeiten mit anderen Projekten oder Programmen ausserhalb von SUPERB oder ERPSYS V/ar werden gegenseitige Vereinbarungen formell abgeschlossen (z. B. Fiscal-IT). Termin spätestens Ende Q3 2020.

### **Komplexität und Abhängigkeiten**

Sofortiges Einsetzen eines Komplexitätsmanagers bzw. Projektportfoliomanagers in beiden Programmen, der alle von SUPERB oder ERPSYS V/ar tangierten Prozesse, Anwendungen, Systeme und Verwaltungseinheiten koordiniert und aktiv steuert (basierend auf der Governance-Regelung). Termin bis Ende Q2 2020.

Etablierung eines übergeordneten Change-Managements, das alle von SUPERB und ERPSYS V/ar tangierten Anwendungen, Systeme und Verwaltungseinheiten umfasst (basierend auf der Governance-Weisung). Termin bis Ende Q2 2020.

### **Zeitgleiche Einführung**

Nachweis aller spezifischen Anforderungen und Abhängigkeiten, die eine zeitgleiche Einführung von vielen betroffenen Komponenten notwendig machen. Systematische, fundierte und nachvollziehbar Abklärungen zu jedem einzelnen Punkt, ob eine Entkopplung machbar ist. Allenfalls müssen Übergangslösungen und allfällige Mehraufwände in Kauf genommen werden, um das Risiko einer eingeschränkt funktionsfähigen Bundesverwaltung aufgrund von Schwierigkeiten bei der zeitgleichen Einführung zu reduzieren. Als Entscheidungsgrundlage müssen Chancen/Risiken bzw. Kosten/Nutzen gegeneinander aufgewogen werden. Dazu hat die EFK in der Schlüsselprojektprüfung ERPSYS V/ar von 2019 konkret empfohlen, Kosten/Nutzen und Chancen/Risiken von gemeinsamen Supportprozesse-Kernels bei den zivilen und einsatzrelevanten SAP-Landschaften fundiert gegenüber zu stellen und anschliessend den Grad der Kopplung formell zu entscheiden. Termin für eine erste Version Ende Q2 2020, anschliessend Verifikation der Aussagen alle drei bis maximal sechs Monate.

---

<sup>53</sup> Der sogenannte kritische Pfad zeigt eine Aneinanderreihung von Tätigkeiten, bei denen jeder Tag Verzögerung direkt eine Verzögerung des Projektendes zur Folge hat.

Erstellung von Transitionsarchitekturen und -Prozessen. Termin: Maximal drei Monate nach Fertigstellung eines Detailkonzeptes.

Für Fälle wo eine gleichzeitige Einführung unumgänglich ist, muss nachvollziehbar spezifiziert werden, wie bei gravierenden Problemen ein Rückschritt auf den vorherigen Zustand (System, Daten, Prozesse) für alle betroffenen Komponenten und Verwaltungseinheiten möglich ist und mit welchen Konsequenzen. Termin: mindestens zwölf Monate vor dem geplanten Migrations- bzw. Einführungszeitpunkt.

Alle genannten Abklärungen müssen nicht nur IKT-Belange abdecken, sondern insbesondere die betroffenen Geschäftsprozesse aller betroffenen Verwaltungseinheiten.

# Anhang 1: Brief der EFK an die Generalsekretärenkonferenz vom 28.9.2018

An den Bundeskanzler  
An die Damen und Herren Generalsekretäre der Departemente

28. September 2018

1.18581.608.00184.002

## **Prüfung der Botschaft zu den Programmen SUPERB23 und ERPSYSVAR**

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler  
Sehr geehrte Damen und Herren Generalsekretäre

Die EFK wird im Frühling 2019 die verabschiedete Botschaft zu dem oben erwähnten Verpflichtungskredit prüfen, inklusiv der dazugehörigen Grundlegendokumentation. Der Prüfbericht wird wie üblich zuhanden der Finanzdelegation erstellt, soll aber auch die Beratungen der Finanzkommissionen unterstützen.

Mit diesem Brief möchten wir frühzeitig Transparenz schaffen und Ihnen die Zielvorstellungen, die bei der Beurteilung angewendet werden, kommunizieren. Entsprechend dem Wunsch des Bundesrats, den Querschnittsämtern keine Verantwortung zuzuweisen, adressieren wir diesen Brief an die GSK-Mitglieder.

### **1 Strategischer Rahmen, Klarheit der Zielsetzung und des verfolgten Nutzens**

Die Botschaft soll klar zum Ausdruck bringen und begründen, welche Ziele verfolgt werden und wie deren Erreichung im Zeitverlauf gemessen wird. Wird mit den zwei Programmen lediglich ein Wechsel des Status Quo auf eine neue technische Basis verfolgt oder gibt es weitreichendere, übergeordnete Ziele, die durch die Programme unterstützt werden sollen? Wenn ja, welche?

Die Botschaft muss diese Frage adressieren und aufzeigen, wie die übergeordneten Strategien und Zielsetzungen des Bundes (Tallinn Deklaration, e-Government Schweiz, Stammdatenstrategie Bund, digitale Transformation der Verwaltung etc.) berücksichtigt werden.

Michel Huissoud Monbijoustrasse 45  
T +41 58 463 10 35 CH-3003 Bern  
michel.huissoud@efk.admin.ch T +41 58 463 11 11  
www.efk.admin.ch F +41 58 463 11 00

## **2 Gesamtunternehmensarchitektur des Bundes**

Entsprechend der gewählten Zielsetzungen müsste die Botschaft klar aufzeigen, wie allenfalls die vorhandenen organisatorischen Strukturen und Abläufe der Bundesverwaltung (Geschäftsarchitektur, Datenmodell über die gesamte Bundesverwaltung) an diese Zielsetzungen angepasst werden müssen und wie dies einen Beitrag zur digitalen Transformation der Verwaltung leisten kann.

## **3 Risikomanagement**

Die Botschaft soll die Risiken des gewählten Vorgehens aufzeigen, gewichten und die Massnahmen zur Risikobewältigung aufzeigen.

Die Botschaft soll dabei auch aufzeigen, welche Ansätze zur Behandlung der Risiken im Programm vorgehen verfolgt werden und welche Massnahmen vorgesehen sind, um sich verändernden Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Bspw. ein Vorgehen in kleinen Schritten mit unmittelbar realisiertem Nutzen und schrittweiser Freigabe der Kredite.

## **4 Abstimmung und Abgrenzungen**

Die Botschaft soll aufzeigen, wie die Abstimmung und Abgrenzungen mit anderen grossen Programmen (GEVER, DaziT, Fiscal-IT, Portale, etc.) erfolgt.

Unter anderen ist die Empfehlung 3 aus dem Bericht Nr. 17407 zu berücksichtigen: *«Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei, mittels GEVER-Verordnung vorzugeben, wie die Abstimmung mit möglicherweise konkurrierenden Strategien und Architekturen anderer Anwendungen im Bundesumfeld, insbesondere mit den bundesweiten Supportprozessen, erfolgen soll».*

## **5 Anbindung Fachanwendungen**

Die Botschaft soll aufzeigen, wie und zu welchen Kosten die relevanten Fachanwendungen angebunden werden sollen. Die Botschaft sollte auch zeigen, ob und inwieweit eine Standardisierung bzw. eine Vereinfachung der Fachanwendungen realisiert werden soll.

## **6 Vollständigkeit des Vorhabens**

Die zwei Programme sollen die Migrationen von sämtlichen SAP-Systemen der zentralen Bundesverwaltung abdecken. Allfällige Ausnahmen sollen klar aufgezeigt und begründet sein.

## **7 Stammdaten**

Die Botschaft soll insbesondere aufzeigen, wie die Programme die Tallin-Zielvorgabe «once only» bei den ERP-Stammdaten umsetzen, und wie die Stamm- von den Bewegungsdaten in den Fachapplikationen abgegrenzt werden. Ebenso muss klar ersichtlich sein, welches System über die ganze Bundesverwaltung (auch für das VBS) „führend“ ist.

Die Umsetzung der Empfehlung 3 der Finanzdelegation<sup>1</sup> zum Thema «Verbesserung der Datenqualität des Beschaffungscontrollings» sollte ebenfalls sichergestellt werden:

*«Heute besteht in der Bundesverwaltung keine zentrale Stammdatenverwaltung. Die Daten und Informationen werden an verschiedenen Orten mehrfach gespeichert und gepflegt. Informationen bzw. Stammdaten, die von mehreren Verwaltungseinheiten genutzt werden, sollten nur einmal geführt und gepflegt sowie allen zur Verfügung gestellt werden. Mit einem solchen ersten Schritt kann eine nachhaltige Verbesserung der Datenqualität – auch beim Beschaffungscontrolling – herbeigeführt werden.*

*Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat, die Qualität der Daten für das Beschaffungscontrolling mittels Einführung einer einzigen Stammdatenverwaltung in der Bundesverwaltung und klarer Vorgaben für die Erfassung der Beschaffungsdaten weiter zu verbessern».*

## **8 Ziviles und einsatzrelevantes System: technische Lösungsansätze**

Die Botschaft resp. der Antrag an den Bundesrat zum Variantenentscheid sollte aufzeigen, welche technischen Lösungsansätze resp. Systemlandschaften geprüft wurden, um die zwei Programme aufeinander abgestimmt und effizient zu entwickeln und später zu betreiben. Die präferierte Variante ist zu beschreiben und zu begründen.

Die Abhängigkeiten und die Konsistenz zwischen dem Programm ERPSYSVAR, der im VBS geplanten Entflechtung und der RUAG-Entflechtung (MRO Schweiz) sollen beschrieben werden.

## **9 Umsetzung der Motion Hegglin 16.4018**

Die Motion Hegglin verlangt eine Rechnungslegung, welche ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der finanziellen Verhältnisse vermittelt. Dies wird gegenüber der heute praktizierten Rechnungslegung grössere Anpassungen in der Rechnungslegung mit sich bringen. Die Botschaft soll Aussagen dazu machen, ob dies im Rahmen von ERP 2023 erfolgt, resp. begründen, warum dies nicht in Betracht gezogen wird.

## **10 Gegenüberstellung Kosten-Nutzen**

Entsprechend der gewählten Zielsetzungen und Lösung sollen erwarteter Nutzen und die Kosten für jedes Programm separat gegenübergestellt werden. Auch die Kostenabgrenzung zwischen zivilen und militärischen Ausgaben sollen beschrieben werden. Die Unsicherheitsfaktoren in der

---

<sup>1</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2017, vom 13. März 2018

Kostenschätzung sollten aufgezeigt werden. Die Auswirkungen des Vorhabens auf die jährlichen Betriebskosten sollen transparent und vollständig aufgezeigt werden.

#### **11 Ressourcenknappheit**

Die Botschaft soll aufzeigen, wie die knappe Ressourcensituation (S/4HANA Spezialisten am Markt, interne Ressourcen) im Vorgehen berücksichtigt wird.

#### **12 Governance**

Die Botschaft sollte aufzeigen, wie die zeitgerechte Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit in der Umsetzung der Programme sichergestellt wird. Auch die Governance über die zukünftigen gemeinsamen Teile (zivil und militär) soll gezeigt werden.

#### **13 Veränderungsmanagement**

Je nach gewählter Zielsetzung und Veränderungsbedarf sollte die Botschaft aufzeigen, wie die kulturelle Veränderung in der Verwaltung eingeleitet und gesteuert wird.

#### **14 IT-Sicherheit**

Die Implikationen der beiden Programme auf die IT-Sicherheit sind zu beschreiben und zu bewerten.

Bei Bedarf steht die EFK gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
Der Direktor



Michel Huissoud

Kopie an: Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

## Anhang 2: Rechtsgrundlagen

---

### Parlamentarische Vorstösse

---

16.4018 – Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht. Motion eingereicht von Peter Hegglin am 14.12.2016. Antrag vom Bundesrat angenommen.

---

18.3553 – Digitalisierung der Bundesverwaltung. Der Innovation und dem Fortschritt soll zum Durchbruch verholfen werden. Motion eingereicht von Rocco Cattaneo am 14.6.2018. Antrag vom Bundesrat abgelehnt; noch nicht im Rat behandelt.

---

### Botschaften

---

19.079 – Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/a». Verpflichtungskredite

Botschaft vom 13. Dezember 2019 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.

---