

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten

Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20407.608.0184
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	10
Key facts.....	13
1 Auftrag und Vorgehen	16
1.1 Ausgangslage	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	18
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	18
1.5 Schlussbesprechung	18
2 Führung und Steuerung SUPERB	19
2.1 Umbau bzw. Neustart des Programms ab Anfang 2020 zeigt Wirkung	19
2.2 Forderungen von Generalsekretärenkonferenz, Finanzkommissionen, Finanzdelegation und Parlament.....	19
3 Zusammenarbeit mit Fachanwendungen	22
3.1 Ein detailliertes Fachanwendungsinventar wurde erarbeitet	22
3.2 Die Abstimmung mit Fachanwendungen ist erschwert, die Kostenaufteilung wird kontrovers diskutiert	22
3.3 Den Fachanwendungsverantwortlichen fehlen grundlegende Konzepte und Architekturen von SUPERB	23
3.4 Die Tragweite der Veränderungen wird in den Verwaltungseinheiten bisher kaum wahrgenommen	24
3.5 Vorzunehmende Datenbereinigungen sind kritisch	25
3.6 Kritischer Zeitplan für die Umstellung der Fachanwendungen	25
4 Zusammenarbeit mit Grossvorhaben respektive eingeführten Lösungen	27
4.1 ERP Systeme V/ar	27
4.2 GENOVA und Standarddienst GEVER	28
4.3 DaziT	28
4.4 Fiscal-IT bzw. Core-IT	29
5 Stammdaten: Umfeld und Begriffsdefinitionen	31

6	Stammdatenverwaltung	36
6.1	SAP S/4HANA erfordert eine zentrale Geschäftspartnerverwaltung.....	36
6.2	SUPERB muss die Prinzipien der Durchgängigkeit (Once-Only und End-to-End-Prozesse) umfassender berücksichtigen	38
6.3	Die Stammdatenqualität in MDG für die fehlerfreie Geschäftsabwicklung zwingend notwendig.....	44
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	49
	Anhang 2: Abkürzungen	50
	Anhang 3: Glossar	51

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Seit rund 20 Jahren setzt die zivile Bundesverwaltung zur Unterstützung der Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik und Beschaffung sowie Immobilien) die Standardsoftware von SAP ein. 2015 hat die Firma SAP bekanntgegeben, dass sie eine Gesamterneuerung dieser Software vornimmt und die bisherige Version ab Ende 2025 weder weiterentwickelt noch unterstützt wird. Eine Ablösung ist somit zwingend notwendig. Der Bundesrat hat 2017 beschlossen, auf die neue Lösung von SAP (S/4HANA) zu wechseln. Dazu hat er zwei Umsetzungsprogramme initialisiert: SUPERB für die zivile Bundesverwaltung, ERP Systeme V/ar für die einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten (Verteidigung etc.).

Der Antrag für die Verpflichtungskredite beider Programme wurde Ende 2019 vom Bundesrat genehmigt, dem Parlament vorgelegt und von beiden Kammern genehmigt. Der Verpflichtungskredit für das Programm SUPERB beläuft sich auf 320 Millionen Franken bei einer Laufzeit bis 2027.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, ob die gemeinsame Verwendung der Stammdaten über die Supportprozesse sowie bei den Fachanwendungen konzeptionell sichergestellt wird. Dieses Ziel wird erst teilweise erreicht. Die Beurteilung von Projektmanagement und -fortschritt war nicht Bestandteil der diesjährigen Prüfung.

Umsetzung von Once-Only potenziell gefährdet

Die Bundesverwaltung hat bisher darauf verzichtet, die Stammdaten ihrer Geschäftspartner zentral zu verwalten. Mit der Einführung von SAP S/4HANA wird dies jedoch zwingend verlangt und durch SAP MDG (Master Data Government) unterstützt. Diese Umstellung betrifft nicht nur SAP, sondern wirkt sich auch erheblich auf Fachanwendungen und die von ihnen unterstützten Geschäftsprozesse aus. Die Verwaltungseinheiten müssen die Bewirtschaftung der Geschäftspartnerstammdaten neu gestalten, Fachanwendungen und Schnittstellen anpassen, Daten bereinigen und migrieren.

Die Zentralisierung der Geschäftspartnerstammdaten birgt ein grosses Potenzial an Optimierungsmöglichkeiten, sowohl für die Bundesverwaltung als auch für die Bürger und Unternehmen. Das gilt insbesondere für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips, gemäss dem Bürger und Unternehmen ihre Daten den Behörden nur einmal melden müssen und nicht mehrfach verschiedenen Stellen. Auch die vom Bundesrat explizit angestrebte Digitalisierung kann dadurch wesentlich unterstützt werden.

SUPERB geht die Zentralisierung der Geschäftspartnerstammdatenverwaltung und die Umsetzung des Once-Only-Prinzips bisher nur isoliert an, da SUPERB den Zugang zu MDG voraussichtlich auf die Supportprozesse limitieren wird. Dadurch können alle Nicht-Supportprozess-Anwendungen entweder mit einem eigenen Rechtssetzungsprozess versuchen, die Nutzung von MDG zu erreichen, oder parallel zu MDG ihre lokalen Geschäftspartnerstammdaten verwalten. Dadurch entstehen erhebliche Mehraufwände und eine erhöhte Komplexität in den Systemen und den Bewirtschaftungsprozessen von Stammdaten.

Unkontrollierte Redundanzen und erheblich komplexere und somit fehleranfällige Prozesse könnten die Folge sein. Die EFK empfiehlt daher den Zugang zur Geschäftspartnerverwaltung MDG auf alle Fachwendungen mit Bedarf dafür auszuweiten.

Neuer Auftraggeber treibt wesentliche Verbesserungen bei Führung und Steuerung voran

Sowohl Auftraggeber als auch Programmleitung haben per Ende 2019 bzw. Anfang 2020 gewechselt. Damit sollte das Programm SUPERB nach den konzeptionellen Vorarbeiten näher an die Fachämter rücken, die für die Supportprozesse verantwortlich sind. Der Programmleiter hat das Programm reorganisiert und einen agilen Entwicklungsprozess eingeführt. Er konnte die Erarbeitung der Arbeitsergebnisse beschleunigen und hat die detaillierte Programmplanung in Angriff genommen.

Betreffend Governance hat der Bundesrat auf die wiederholten Forderungen der Finanzkommissionen, der Finanzdelegationen sowie der EFK reagiert. Der Auftraggeber SUPERB hat neu die nötigen Kompetenzen, um das Programm in allen wesentlichen Belangen zu steuern.

Wesentliche Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit Fachanwendungen

Von der Migration der Supportprozesse in der zivilen Bundesverwaltung auf SAP S/4HANA sind auch eine Vielzahl von Fachanwendungen ausserhalb von SAP betroffen, die ebenfalls Supportprozesse unterstützen bzw. zu diesen Schnittstellen haben.

Das Projekt Fachanwendungen innerhalb SUPERB hat ein Inventar derjenigen Fachanwendungen erarbeitet, die Schnittstellen zu den Supportprozessen haben. Anschliessend wurden die grossen bzw. komplexen Fachanwendungen identifiziert, die mit höchster Priorität behandelt werden. Mit ausgewählten, besonders komplexen Fachanwendungen werden «Proof of Concept»-Studien zur Verifikation der Konzepte realisiert.

Einerseits unterschätzen viele Verwaltungseinheiten die Tragweite der Umstellungen, die auf sie zukommen. Andererseits sind wesentliche Grundkonzepte von SUPERB noch nicht verfügbar, die sie benötigen, um die notwendige Detailanalyse, Budgetierung und Planung vorzunehmen. Die EFK empfiehlt SUPERB die Prioritäten darauf zu legen, diese Grundkonzepte rasch zu erstellen.

Zusammenarbeit mit relevanten Grossvorhaben ist gut eingespielt, die EFK empfiehlt die Synergiepotenziale auszuschöpfen

Die Abstimmung zwischen SUPERB und ERP Systeme V/ar, dem Schwesterprogramm für die einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten, ist in der SUPERB-Governance-Weisung geregelt und funktioniert gut. Die Zusammenarbeit mit GENOVA, dem Programm zur Einführung einer Geschäftsverwaltung (GEVER), muss gemäss Governance-Weisung durch die beiden Auftraggeber sichergestellt werden. Eine Abstimmung fehlt, sodass widersprüchliche bzw. nicht kompatible Lösungen möglich sind, die zu Mehraufwänden und inkonsistenten Daten führen können. Nicht in der SUPERB Governance-Weisung geregelt ist die Zusammenarbeit zwischen SUPERB und DaziT, dem Transformationsprogramm der Eidgenössischen Zollverwaltung. Von grösster Bedeutung für DaziT bzw. die Transformation der Zollverwaltung ist eine MDG-Rechtsetzung, die allen Fachanwendungen die Nutzung der darin gespeicherten Daten ermöglicht und den Zugriff nicht nur auf Supportprozesse einschränkt. Die Zusammenarbeit zwischen SUPERB und Core-IT (ehemals Projekt Fiscal-IT), der bereits in Betrieb befindlichen Lösung der Eidgenössischen Steuerverwaltung, ist ebenfalls nicht geregelt. Auch hier besteht ein erhebliches Synergiepotenzial, das nicht analysiert und gesteuert wird.

Audit du projet informatique clé SUPERB axé sur les données de référence

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Depuis une vingtaine d'années, l'administration fédérale civile utilise le logiciel standard SAP pour ses processus de soutien (finances, ressources humaines, logistique, achats et immobilier). En 2015, la société SAP a annoncé qu'elle entreprenait un renouvellement intégral de ce logiciel et qu'elle arrêterait de développer la version actuelle ou de fournir l'assistance à partir de la fin de 2025. Il est donc indispensable de remplacer le logiciel actuel. En 2017, le Conseil fédéral a décidé de passer à la nouvelle solution de SAP (S/4HANA). À cette fin, il a lancé deux programmes de mise en œuvre: SUPERB pour l'administration fédérale civile et Systèmes ERP D/ar pour les unités administratives qui assurent la gestion des engagements (défense, etc.).

La proposition de crédits d'engagement pour les deux programmes a été approuvée fin 2019 par le Conseil fédéral, puis soumise au Parlement et approuvée par les deux Chambres. Le crédit d'engagement pour le programme SUPERB s'élève à 320 millions de francs et s'étend jusqu'en 2027.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si l'utilisation commune des données de référence est garantie sur le plan conceptuel par les processus de soutien et dans les applications spécialisées. Cet objectif n'est que partiellement atteint. L'audit mené cette année n'incluait pas l'évaluation de la gestion et de l'avancement des projets.

La mise en œuvre du principe « once only » est potentiellement menacée

Jusqu'à présent, l'administration fédérale a renoncé à gérer les données de référence de ses partenaires commerciaux de manière centralisée. Cependant, avec le déploiement de SAP S/4HANA, cette gestion centralisée est obligatoire et soutenue par SAP MDG (Master Data Government). Ce changement ne concerne pas seulement SAP, mais a aussi un impact considérable sur les applications spécialisées et les processus d'affaires qu'elles soutiennent. Les unités administratives doivent repenser la gestion des données de référence de leurs partenaires commerciaux, adapter les applications spécialisées et les interfaces, trier et migrer les données.

La centralisation des données de référence des partenaires commerciaux présente un grand potentiel d'optimisation, tant pour l'administration fédérale que pour les citoyens et les entreprises. Cela s'applique en particulier à la mise en œuvre du principe « once only », selon lequel les citoyens et les entreprises ne doivent communiquer leurs données aux autorités qu'une seule fois et non plusieurs fois à des services différents. En outre, cette démarche peut largement contribuer à la numérisation explicitement souhaitée par le Conseil fédéral.

Jusqu'à présent, le programme SUPERB n'a abordé la centralisation de la gestion des données de référence des partenaires commerciaux et la mise en œuvre du principe « once only » que de manière isolée, car il est probable que seuls les processus de soutien

bénéficient d'un accès au MDG. Tous les processus qui ne sont pas des processus de soutien peuvent donc tenter d'accéder au MDG dans le cadre d'un processus législatif qui leur est propre ou gérer les données de référence de leurs partenaires commerciaux parallèlement au MDG. Il en résulte un travail supplémentaire considérable et une complexité accrue des systèmes et des processus de gestion des données de référence. Cela pourrait engendrer des redondances incontrôlées et des processus beaucoup plus complexes et donc davantage sujets aux erreurs. Par conséquent, le CDF recommande d'étendre l'accès à la gestion des données de référence des partenaires commerciaux à toutes les applications spécialisées qui en ont besoin.

Le nouveau mandat apporte des améliorations significatives en matière de conduite et de pilotage

Le mandat et la direction du programme ont changé respectivement fin 2019 et début 2020. Ainsi, après les travaux préparatoires de conception, cela devrait permettre de rapprocher le programme SUPERB des offices spécialisés responsables des processus de soutien. Le chef de programme a réorganisé le programme et mis en place un processus de développement agile. Il a pu accélérer l'obtention des résultats et a commencé la planification détaillée du programme.

En ce qui concerne la gouvernance, le Conseil fédéral a réagi aux demandes répétées des Commissions des finances, des Délégations des finances et du CDF. Le mandat de SUPERB dispose désormais des compétences nécessaires pour gérer tous les aspects essentiels du programme.

Les principaux défis se présentent au niveau de la collaboration avec les applications spécialisées

La migration des processus de soutien vers SAP S/4HANA dans l'administration fédérale civile concerne aussi un grand nombre d'applications spécialisées en dehors de SAP qui supportent également des processus de soutien ou qui ont des interfaces avec ces derniers.

Le projet chargé des applications spécialisées au sein de SUPERB a dressé un inventaire des applications spécialisées qui ont des interfaces avec les processus de soutien. Puis, les applications spécialisées importantes ou complexes ont été identifiées à traiter avec la plus haute priorité. Certaines applications spécialisées particulièrement complexes sont soumises à une étude de faisabilité (*proof of concept*) pour en vérifier le concept.

D'une part, de nombreuses unités administratives sous-estiment l'ampleur des changements qui les attendent. D'autre part, des concepts de référence fondamentaux de SUPERB dont elles ont besoin pour effectuer l'analyse détaillée, la budgétisation et la planification nécessaires ne sont pas encore disponibles. Le CDF recommande au programme SUPERB de donner la priorité à la préparation rapide de ces concepts de référence.

La collaboration avec des grands projets pertinents est bien établie, le CDF recommande d'exploiter les synergies potentielles

La coordination entre SUPERB et les Systèmes ERP D/ar – le programme analogue pour les unités administratives assurant la gestion des engagements – est réglementée dans les directives en matière de gouvernance de SUPERB et fonctionne bien. La coopération avec GENOVA, soit le programme concernant l'introduction de la gestion électronique des affaires (GEVER), doit être assurée par les deux mandants conformément aux directives en

matière de gouvernance. Il y a un manque de coordination, de sorte que des solutions contradictoires ou incompatibles sont possibles, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires et des données incohérentes. La coopération entre SUPERB et DaziT – c'est-à-dire le programme de transformation de l'Administration fédérale des douanes – n'est pas réglementée dans les directives en matière de gouvernance de SUPERB. Pour DaziT, il est de la plus haute importance de disposer d'une législation MDG qui permette à toutes les applications spécialisées d'utiliser les données qui y sont stockées et ne limite pas l'accès aux seuls processus de soutien. La coopération entre SUPERB et Core-IT (anciennement le projet Fiscal-IT), soit la solution déjà utilisée à l'Administration fédérale des contributions, n'est pas non plus réglementée. Ici aussi, il existe un potentiel considérable de synergies qui n'est pas analysé ni géré.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC SUPERB con particolare attenzione ai dati di base

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Da circa 20 anni l'Amministrazione federale civile utilizza il software standard SAP per i processi di supporto (finanze, personale, logistica, acquisti e immobili). Nel 2015, la multinazionale SAP ha annunciato di aver intrapreso un rinnovo integrale di questo software e che la versione precedente non sarà né ulteriormente sviluppata né supportata a partire dalla fine del 2025. Una sostituzione è quindi imperativa. Nel 2017 il Consiglio federale ha deciso di passare alla nuova soluzione SAP (S/4HANA). A tal fine l'Esecutivo ha avviato due programmi d'attuazione: SUPERB per l'Amministrazione federale civile e Sistemi ERP D/ar per le unità amministrative rilevanti ai fini dell'impiego (difesa ecc.).

La proposta di crediti d'impegno per entrambi i programmi è stata approvata dal Consiglio federale alla fine del 2019, poi presentata al Parlamento e approvata da entrambe le Camere. Il credito d'impegno per il programma SUPERB ammonta a 320 milioni di franchi con una durata fino al 2027.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se è stato pianificato l'utilizzo comune dei dati di base sia attraverso i processi di supporto che nelle applicazioni specialistiche. Questo obiettivo è stato raggiunto solo in parte. La valutazione della gestione e dello stato di avanzamento dei progetti non era oggetto della verifica di quest'anno.

L'attuazione del principio «once only» è potenzialmente a rischio

Finora l'Amministrazione federale ha rinunciato a gestire in modo centralizzato i dati di base dei suoi partner commerciali. Tuttavia, con l'implementazione di SAP S/4HANA, questa gestione centralizzata è obbligatoria e supportata da SAP MDG (Master Data Government). Questo passaggio non riguarda solo SAP, ma ha anche un impatto significativo sulle applicazioni specialistiche e sui processi aziendali da esse supportati. Le unità amministrative devono riorganizzare la gestione dei dati di base relativi ai partner commerciali, adeguare le applicazioni specialistiche e le interfacce, aggiornare e migrare i dati.

La centralizzazione dei dati di base relativi ai partner commerciali presenta un grande potenziale di ottimizzazione, sia per l'Amministrazione federale che per i cittadini e le imprese. Ciò vale in particolare per l'attuazione del principio «once only», secondo il quale i cittadini e le imprese devono comunicare i loro dati alle autorità una sola volta e non più volte a uffici diversi. Tale procedura può anche fornire un sostegno significativo alla digitalizzazione esplicitamente auspicata dal Consiglio federale.

Finora il programma SUPERB ha affrontato la centralizzazione della gestione dei dati di base relativi ai partner commerciali e l'attuazione del principio «once only» solo in parte, poiché tale programma verosimilmente limiterà l'accesso al MDG soltanto ai processi di supporto. Ciò significa che tutte le applicazioni non legate a processi di supporto possono quindi tentare di accedere al MDG nel quadro di un processo legislativo proprio o gestire i dati di base locali relativi ai partner commerciali parallelamente al MDG. Ciò crea un notevole

lavoro aggiuntivo e una maggiore complessità nei sistemi e nei processi di gestione dei dati di base. Ne potrebbero derivare ridondanze incontrollate e processi notevolmente più complessi e quindi soggetti a errori. Il CDF raccomanda pertanto di estendere l'accesso alla gestione dei dati di base relativi ai partner commerciali mediante MDG a tutte le applicazioni specialistiche che lo richiedono.

Il nuovo committente apporta miglioramenti significativi in materia di gestione e direzione

Sia il committente che la direzione del programma sono cambiati rispettivamente alla fine del 2019 e all'inizio del 2020. Dopo i lavori pianificatori preliminari, il programma SUPERB dovrebbe affiancare gli uffici specializzati responsabili dei processi di supporto. Il responsabile del programma ha riorganizzato il programma e ha introdotto un processo di sviluppo agile. È stato in grado di accelerare l'elaborazione dei risultati del lavoro e ha iniziato la pianificazione dettagliata del programma.

Per quanto riguarda la governance, il Consiglio federale si è attivato in seguito alle ripetute richieste delle Commissioni delle finanze, delle Delegazioni delle finanze e del CDF. Il committente SUPERB dispone ora delle competenze necessarie per gestire il programma in tutti gli aspetti essenziali.

La collaborazione con le applicazioni specialistiche racchiude sfide essenziali

La migrazione dei processi di supporto verso SAP S/4HANA nell'Amministrazione federale civile riguarda anche un gran numero di applicazioni specialistiche al di fuori di SAP, che sostengono processi di supporto o che dispongono di interfacce con essi.

Nell'ambito del progetto sulle applicazioni specialistiche all'interno di SUPERB è stato stilato un inventario delle applicazioni specialistiche che hanno interfacce con i processi di supporto. Successivamente, sono state identificate le applicazioni specialistiche importanti o complesse a cui è stata data la massima priorità. Determinate applicazioni specialistiche particolarmente complesse sono sottoposte a una prova di fattibilità («proof of concept»).

Da un lato, molte unità amministrative sottovalutano la portata dei cambiamenti che le attendono. Dall'altro, non sono ancora disponibili alcuni elementi essenziali dell'impostazione di base di SUPERB, di cui le unità amministrative avrebbero bisogno per effettuare le necessarie analisi dettagliate, la preventivazione e la pianificazione. Nell'ambito di SUPERB, il CDF raccomanda di dare priorità alla rapida elaborazione di questi elementi dell'impostazione di base.

La collaborazione con i grandi progetti rilevanti è ben consolidata, il CDF raccomanda di sfruttare il potenziale sinergico

Il coordinamento tra SUPERB e Sistemi ERP D/ar, il programma analogo per le unità amministrative rilevanti ai fini dell'impiego, è disciplinato dalle Istruzioni del Consiglio federale concernenti il programma SUPERB e funziona bene. La collaborazione con GENOVA, il programma per l'introduzione della gestione elettronica degli affari (GEVER), deve essere garantita dai due committenti in conformità alle Istruzioni concernenti il programma SUPERB. Non c'è coordinamento, per cui sono possibili soluzioni contraddittorie o incompatibili, che possono comportare maggiori spese e dati incoerenti. La collaborazione tra SUPERB e DazIT, il programma di trasformazione dell'Amministrazione federale delle dogane, non è disciplinata nelle Istruzioni concernenti il programma SUPERB. Per la trasformazione dell'Amministrazione federale delle dogane, è particolarmente importante disporre di una

legislazione MDG che consenta a tutte le applicazioni specialistiche di utilizzare i dati memorizzati nel programma DaziT e non limiti l'accesso ai soli processi di supporto. Anche la collaborazione tra SUPERB e Core-IT (ex progetto Fiscal-IT), la soluzione già in uso presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni, non è disciplinata. Anche qui esiste un notevole potenziale sinergico che non viene né analizzato né gestito.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project SUPERB focusing on master data

Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

For around 20 years, the civil Federal Administration has been using SAP's standard software for its support processes (finance, personnel, logistics and procurement, and real estate). In 2015, SAP announced that it was completely overhauling this software and that the previous version would be neither further developed nor supported from the end of 2025. It is thus imperative that it be replaced. In 2017, the Federal Council decided to switch to the new SAP solution (S/4HANA). It launched two implementation programmes for this purpose: SUPERB for the civil Federal Administration, ERP systems D/ar for the operationally relevant administrative units (Defence, etc.).

The guarantee credits requested for both programmes were approved by the Federal Council at the end of 2019, submitted to Parliament and approved by both chambers. The guarantee credit for the SUPERB programme amounts to CHF 320 million and runs until 2027.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the shared use of master data is conceptually ensured via the support processes, as well as in the specialist applications. This objective is only partially achieved. The assessment of project management and progress was not part of this year's audit.

Implementation of once-only potential under threat

To date, the Federal Administration has refrained from centralised management of business partner master data. However, with the introduction of SAP S/4HANA, this will become mandatory and will be supported by SAP MDG (master data government). This change not only affects SAP, but will also have a considerable impact on specialist applications and the business processes they support. The administrative units must redesign the management of business partners' master data, adapt specialist applications and interfaces, and clean up and migrate data.

The centralisation of business partners' master data provides huge potential for optimisation, both for the Federal Administration and for citizens and the business community. This applies especially to the implementation of the once-only principle, which means that citizens and businesses need to report their data to the authorities only once, rather than several times to different offices. The Federal Council's explicit digitalisation target can also be supported to a great extent as a result.

So far, SUPERB has addressed the centralisation of business partner master data and the implementation of the once-only principle only sporadically, since access to MDG is likely to be confined to support processes under SUPERB. As a result, all non-support processes can either try to achieve the use of MDG through their own legislative process or manage their local business partner master data in parallel with MDG. This gives rise to considerable extra effort and greater complexity in the systems and the master data management processes. Uncontrolled redundancies and much more complex, and hence more error-

prone, processes could result. The SFAO therefore recommends that access to MDG business partner master data management be expanded for all specialist applications that require it.

New project sponsor drives significant improvements in leadership and governance

Both the project sponsor and programme management changed at the end of 2019 and the beginning of 2020, respectively. This should bring the SUPERB programme closer to the specialist offices responsible for the support processes once the conceptual preparatory work has been completed. The programme manager reorganised the programme and introduced an agile development process. He was able to accelerate the generation of work results and has started working on the detailed programme planning.

With regard to governance, the Federal Council responded to the repeated demands of the Finance Committees, the Finance Delegations and the SFAO. The SUPERB project sponsor now has the necessary powers to steer the programme in all essential areas.

Major challenges in terms of working with specialist applications

The migration of support processes in the civil Federal Administration to SAP S/4HANA also affects a large number of specialist applications outside SAP that likewise assist support processes or have interfaces to them.

The specialist applications project within SUPERB compiled an inventory of the specialist applications that have interfaces to the support processes. Subsequently, the large or complex specialist applications were identified and given top priority. Proof of concept studies are carried out with selected, particularly complex applications to verify the concepts.

On the one hand, many administrative units underestimate the extent of the adjustments they will have to make. On the other hand, essential basic concepts for SUPERB that they need to carry out the necessary detailed analysis, budgeting and planning are not yet available. The SFAO recommends that SUPERB should prioritise the rapid creation of these basic concepts.

The interplay with relevant major projects is working well, the SFAO recommends exploiting potential synergies

Coordination between SUPERB and ERP systems D/ar, the sister programme for the operationally relevant administrative units, is regulated in the SUPERB governance directive and is working well. The interplay with GENOVA, the programme for the introduction of the GEVER business management system, has to be ensured by the two project sponsors in accordance with the governance directive. There is no coordination, so contradictory or incompatible solutions are possible, which can lead to additional work and inconsistent data. The interplay between SUPERB and DaziT, the transformation programme of the Federal Customs Administration, is not regulated in the SUPERB governance directive. The most important thing for DaziT, or the transformation of the Federal Customs Administration, is MDG legislation that allows all specialist applications to use the data stored in them and does not restrict access to support processes alone. The interplay between SUPERB and Core IT (formerly the Fiscal IT project), the Federal Tax Administration's solution that is already in operation, is not regulated either. Here, too, there is considerable potential for synergies that is not analysed and steered.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik

Das Programm SUPERB bedankt sich für die Gelegenheit zum Bericht Stellung nehmen zu können.

Bereits während der Prüfung und auch im Nachgang konnten durch die Programmleitung schon einige strukturelle Massnahmen eingeleitet werden. Die Programmleitung ist offen für konstruktive Empfehlungen und Optimierungsvorschläge, die mithelfen, die Ziele des Programms zu erreichen und es erfolgreich umzusetzen.

Die Prüfung wurde vom 16. März bis Anfang Juni 2020 durchgeführt und stellt damit eine Aufnahme der Arbeiten für den genannten Zeitraum dar.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

SUPERB ist das Programm der zivilen Bundesverwaltung für die Modernisierung der Supportprozesse und für den technologischen Generationenwechsel der bestehenden zivilen SAP-Systeme (SAP ERP) auf das neue SAP S/4HANA. In mehreren aufeinander abgestimmten Projekten erneuert es die SAP-Plattform für die Supportprozesse. Gleichzeitig passt es die darauf laufenden Prozesse und Schnittstellen dem technologischen Wandel an. Direkt mitbetroffen sind alle Fachanwendungen mit Schnittstellen zu den Supportprozessen in den Departementen und häufig auch die damit unterstützten Geschäftsprozesse.

Ein Schwesterprojekt namens ERP Systeme V/ar sorgt in Abstimmung mit SUPERB für die Modernisierung der Supportprozesse für die einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten, konkret für die Rüstung und Verteidigung. Trotz unterschiedlicher Bedürfnisse sollen mögliche Synergien zwischen beiden Programmen genutzt werden.

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

Seit rund 20 Jahren setzt die zivile Bundesverwaltung, insbesondere in den Bereichen Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien (sogenannte Supportprozesse, kurz SuPro), Standard-Software von SAP ein. Die Firma SAP teilte 2015 mit, dass diese ab Ende 2025 weder weiterentwickelt noch weiter unterstützt wird¹.

Basierend auf einer Marktanalyse beschloss der Bundesrat im Juni 2017 zur Unterstützung der Supportprozesse der zentralen Bundesverwaltung in Zukunft die neue Business Suite SAP S/4HANA einzusetzen und zwar möglichst nahe am Standard. Mit dem gleichen Beschluss hat er dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) den Auftrag erteilt, eine ERP-Strategie und die Grundlagen für ein Umsetzungsprogramm zu erarbeiten. Die Arbeitsergebnisse sollten dem Bundesrat per Ende April 2018 vorgelegt werden.

Strategie ERP-IKT 2023 als Grundlage und Initialisierung der Programme SUPERB und ERP Systeme V/ar

Der Bundesrat hat die ausgearbeitete «Strategie ERP-IKT 2023» im Juni 2018 zur Kenntnis genommen. Er beauftragte die verantwortlichen Supportprozessämter bis Ende 2018 mögliche Umsetzungsvarianten mit Konsequenzen, Nutzen und Aufwänden auszuarbeiten. Die Departemente und die Bundeskanzlei sollten dazu mit einbezogen werden.

Im Jahr 2018 haben die jeweiligen Auftraggeber EFD bzw. das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Programme SUPERB (zivil) und ERP Systeme V/ar (einsatzrelevant) initialisiert. Als erster Schritt sollten beide Programme eine gemeinsame «Botschaft zur Modernisierung der Supportprozesse der Bundesverwaltung» inkl. Antrag auf den notwendigen Verpflichtungskredit erarbeiten.

¹ Im Frühsommer 2020 hat SAP die Abkündigung von SAP ECC um zwei Jahre auf 2027 aufgeschoben.

Antrag für den Verpflichtungskredit durch den Bundesrat und parlamentarische Behandlung

Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat die Botschaft über die Verpflichtungskredite für die IKT-Schlüsselprojekte SUPERB und ERP Systeme V/ar genehmigt und zur Beratung an das Parlament überwiesen. Der Nationalrat hat dem Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite für die Programme SUPERB und ERP Systeme V/ar am 17. Juni 2020 zugestimmt, nachdem auf Empfehlung der Finanzkommission des Nationalrates Anpassungen am Bundesbeschluss vorgenommen wurden. Der Verpflichtungskredit muss im Ständerat noch behandelt werden.

Nachtrag nach Abschluss der Prüfung:

Der Ständerat hat die Verpflichtungskredite für SUPERB und ERP Systeme V/ar sowie den angepassten Bundesbeschluss am 22. September 2020 angenommen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung, ob die gemeinsame Verwendung der Stammdaten über die Supportprozesse sowie bei den Fachanwendungen konzeptionell sichergestellt wird.

Prüffragen:

- Wird die Abwicklung der Supportprozesse durch die Nutzung von gemeinsamen Stammdaten unterstützt?
- Sind die Arbeiten darauf ausgelegt, dass die Nutzung von gemeinsamen Stammdaten zwischen den zivilen und den einsatzrelevanten Systemen effizient erfolgen kann und die Entkoppelung beider Systeme unterstützt?
- Sind die Arbeiten im Bereich Stammdaten bei SUPERB mit jenen der grossen Bundesvorhaben wie DaziT, FISCAL-IT bzw. Core-IT und anderen laufenden Projekten abgestimmt?
- Sind die Auswirkungen der Einführung gemeinsamer Stammdaten auf die Fachanwendungen geklärt und sind die Aktivitäten zum Umsetzungsplan auf Seiten SAP-Kernsysteme und Fachanwendungen aufgegleist?
- Ist die Governance der Stammdatenaktivitäten in SUPERB klar geregelt und mit jener der Stammdatengovernance auf Ebene Bund abgestimmt?

Eine umfassende Beurteilung der Führungs- und Steuerungskonzeption (Design) sowie der Risiken des gesamten Programms ist nicht Bestandteil der Prüfung, genauso wenig wie die Wirksamkeit der Programm-Governance und das Programm-Risikomanagement. Dennoch war es unvermeidlich, ausgewählte, für den Prüfgegenstand relevante Governance-Strukturen in SUPERB im Sinne eines Zwischenstands zu beurteilen. Dies betrifft insbesondere die Umsetzung von Empfehlungen aus der bisherigen Prüfung der EFK².

² Der Bericht «Analyse der Botschaft zu den Programmen «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden beider Finanzkommissionen» (PA 19445) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Luc Pelfini, Willy Müller, André Stauffer und Hans-Jörg Uwer vom 16. März bis Anfang Juni 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Leitung von Oliver Sifrig.

Die Prüfung umfasste das Programm SUPERB, in dem Mitarbeitende aus verschiedenen Verwaltungseinheiten des EFD unter Leitung des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) zusammenarbeiten. Aufgrund der hohen Komplexität erachtete es die EFK als notwendig, zusätzlich zahlreiche Interviews mit direkt betroffenen Akteuren ausserhalb des EFD zu führen.

Die Feststellungen bilden den Zustand des Programms SUPERB bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen per Anfang Juni 2020 ab. Darauf basieren auch die Beurteilungen und Empfehlungen. Aufgrund der grossen Bedeutung wurden ausnahmsweise zwei nachträgliche Entwicklungen zur Information erwähnt, aber nicht beurteilt. Das ist einerseits die Annahme der Verpflichtungskredite SUPERB und ERP Systeme V/ar sowie des vom Parlament geänderten Bundesbeschlusses durch den Ständerat am 22. September 2020, andererseits ein Informationsschreiben des Projekts Fachanwendungen vom 30. Juni 2020 an die Departemente zur Klarstellung der Aufwandverteilung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle interviewten und angefragten Akteure haben der EFK die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt; dies trotz der erschwerten Umstände aufgrund der Covid-19-Pandemie. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 8. Dezember 2020 statt. Teilgenommen haben vom BBL der Direktor, der Programmleiter SUPERB und ein Vertreter des Programm-Office; vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) der Delegierte bzw. Leiter sowie ein Unternehmensarchitekt; vom EFD der Abteilungsleiter Ressourcen sowie der Projektleiter MDG. Seitens EFK waren der Direktor, der zuständige Mandatsleiter, der zuständige Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter vertreten. Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

Am 15. Dezember 2020 fand eine Zusatzbesprechung statt. Teilgenommen haben von der EFV der Leiter Finanz und Rechnungswesen, der Projektleiter MDG, der Leiter Grundlagen und Prozessführung sowie eine Vertreterin des Rechtsdienstes EFV. Vom BBL teilgenommen hat der Programmleiter SUPERB und vom ISB ein Vertreter des Delegierte des ISB. Seitens EFK waren vertreten der zuständige Mandatsleiter, der zuständige Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Führung und Steuerung SUPERB

2.1 Umbau bzw. Neustart des Programms ab Anfang 2020 zeigt Wirkung

Kurz vor Fertigstellung der Botschaft über die Verpflichtungskredite für die Programme SUPERB und ERP Systeme V/ar hat der Vorsteher des EFD im Oktober 2019 informiert, 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. Er hat seit Januar 2020 einen neuen Programmleiter für SUPERB eingesetzt.

Sowohl der neue Auftraggeber SUPERB als auch der neue Programmleiter haben erheblichen Verbesserungsbedarf in der Programm-Governance festgestellt. Sie orteten Nachholbedarf bei einigen Arbeitsergebnissen und beurteilten die aktuelle Organisation im Hinblick auf die komplexe Herausforderung als nicht ausreichend. In der Folge haben sie die Governance-Strukturen im Programm neugestaltet und auf ein agiles Projektvorgehen umgestellt.

Zu Beginn der Prüfung waren die neue Programm- und Projekt-Governance erst im Aufbau begriffen. So wies das Monatsreporting über Arbeitsfortschritte, Risiken, Massnahmen etc. noch Lücken auf. Auch die Governance-Strukturen waren noch nicht durchgängig definiert oder bekannt. Am Ende der Prüfungshandlungen wurde das Reporting flächendeckend erstellt. Das Programm hat die Pendenzen und Risiken aktiv gemanagt. Governance-Strukturen und -Abläufe auf Ebene Programm und Projekt waren durchgängig definiert und dokumentiert.

Obwohl die Koordination und Abgrenzung zwischen den SUPERB-Projekten durch das agile Vorgehen laufend erfolgt, bestehen teilweise noch Unklarheiten über Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten zwischen den SUPERB-Projekten. Die Programmleitung hat den Handlungsbedarf bereits weitgehend erkannt und Massnahmen eingeleitet.

Beurteilung

Das Programm SUPERB muss trotz längerer Vorarbeiten noch viele Grundlagen schaffen oder verifizieren. Seit dem Neustart per Anfang 2020 ist es gut unterwegs. Anfängliche Mängel im Design der Programm- und Projekt-Governance hat die Leitung erkannt und weitgehend adressiert. Die Umstellung auf das agile Vorgehen zeigt Wirkung und das Programm hat sichtbar an Schwung gewonnen. Angesichts der Ausgangslage per Ende 2019 und der Komplexität des Programms ist die Geschwindigkeit und das Ausmass der Verbesserungen sehr gut.

2.2 Forderungen von Generalsekretärenkonferenz, Finanzkommissionen, Finanzdelegation und Parlament

Während den Vorarbeiten zu den beiden Programmen haben sich die Generalsekretärenkonferenz, die Finanzdelegation, die Finanzkommissionen von Ständerat und Nationalrat sowie die EFK mehrfach mit den Chancen, Risiken und Rahmenbedingungen beider Programme auseinandergesetzt. In der Folge haben sie einige konkrete Anforderungen gestellt, auch im Bereich Governance. Nach dem Bundesratsbeschluss über die

Verpflichtungskredite hat die EFK die Erfüllung der verschiedenen Forderungen analysiert, um die Beratung der Finanzkommissionen zu unterstützen³.

Verbesserte Governance für die Supportprozesse

Im Februar 2020 hat der Bundesrat die «Weisungen des Bundesrates zum Programm SUPERB»⁴ genehmigt und per 1. März 2020 in Kraft gesetzt. Diese Regelung gilt nur für die fünf offiziell deklarierten Supportprozesse. Damit hat er die erste von drei zentralen Forderungen betreffend Governance weitgehend erfüllt. Die Weisungen regeln auch die Zusammenarbeit mit den IKT-Schlüsselvorhaben ERP Systeme V/ar und GENOVA. Nicht geregelt wird die Zusammenarbeit mit Anwendungen im Betrieb (wie Core-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV) oder laufenden Grossvorhaben (wie DaziT in der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV).

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Verpflichtungskredites hat der Nationalrat seine Zustimmung davon abhängig gemacht, dass der Auftraggeber SUPERB ein abschliessendes Weisungsrecht erhält für die Fälle, in denen sich beteiligte Ämter und Departemente nicht einigen können.

Nachtrag nach Abschluss der Prüfung:

Der Weisungstext wurde entsprechend angepasst und vom Bundesrat am 19. August 2020 verabschiedet.

Governance SAP

Die Governance über SAP-Basisdienstleistungen für alle zivilen SAP-Systeme sowie für die Koordination und Steuerung von SAP-Fachanwendungen ist nach wie vor nicht geregelt. Damit ist die zweite der drei zentralen Forderungen betreffend Governance nicht erfüllt. Zu einem früheren Zeitpunkt wurde das Thema im Programm SUPERB in dem eigenständigen Projekt «Gemeinsam genutzte Betriebswirtschaftliche Basisleistungen» (BWBL) verfolgt.

Übergeordnete Governance

Wie weit die dritte zentrale Forderung betreffend übergeordneter Governance zu verschiedenen Themen ausserhalb des SUPERB-Programms erfüllt ist, kann die EFK aufgrund der erst im Aufbau befindlichen Organisation für digitale Transformation und IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (DTI) nicht beurteilen – es war auch nicht Teil dieser Prüfung.

Ausweis von Nutzen und Synergiepotenzial

Der Nationalrat hat den Nachweis von quantifizierbaren Nutzen und Synergiepotenzialen durch die Einführung von SUPERB verlangt. In der Folge hat der Nationalrat den Bundesrat durch eine Anpassung im Bundesbeschluss zum Verpflichtungskredit beauftragt, ihm bis Juli 2021 einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

Verzicht auf Kredittranchen

Wie von der EFK vorgeschlagen, hat das Parlament auf die Aufteilung der Verpflichtungskredite in drei Tranchen verzichtet. Damit kann administrativer Aufwand reduziert werden.

³ Der Bericht «Analyse der Botschaft zu den Programmen «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden beider Finanzkommissionen» (PA 19445) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

⁴ BBI 2020 1505, «Weisungen des Bundesrates zum Programm SUPERB» vom 12. Februar 2020

Beurteilung

Mit der Anpassung der SUPERB-Weisung vom 19. August 2020 ist die Governance über die Supportprozesse für die Programmlaufzeit von SUPERB angemessen geregelt.

Einige Governance-Themen sind allerdings weiterhin nicht geregelt:

- Übergeordnete Governance über die fünf offiziellen Supportprozesse nach Abschluss des Programms: Diese sollte rechtzeitig sichergestellt werden, um die kohärente Steuerung der Supportprozesse aufrecht zu erhalten.
- Systematische Abklärungen und Entscheide über die Aufnahme weiterer Supportprozesse: Weiterhin ist unklar, welche Stelle dafür verantwortlich ist. Falls es die Programmleitung SUPERB sein soll, fehlt ein entsprechender Hinweis in der SUPERB-Weisung. Angesichts der langen Laufzeit des Programms SUPERB von sieben Jahren ist dies eine empfindliche Lücke in der Governance. Durch die zunehmende Digitalisierung und ämterüberschreitende Prozesse ist der Bedarf an weiteren Supportprozessen sehr wahrscheinlich.
- Zusammenarbeit mit relevanten Grossvorhaben wie DaziT und Core-IT (ehemals Fiscal-IT): Die damit verbundenen Risiken sind in Kapitel 4 beschrieben.
- Governance über SAP-Basisdienstleistungen und SAP-Fachanwendungen: Beide Themen gehen deutlich über den Auftrag von SUPERB hinaus, werden aber durch das Programm noch dringlicher und wichtiger als bisher, weil eine S/4HANA SAP-Systemlandschaft völlig neu aufgebaut wird. Wenn nicht rasch eine wirksame, Departements übergreifende Governance etabliert wird, besteht das Risiko von Wildwuchs und Mehrausgaben auf der neuen SAP-Systemlandschaft der zivilen Bundesverwaltung.
- Abhängigkeit von übergeordneter Steuerung: SUPERB hängt von Entscheiden und Rahmenbedingungen ab, die weit ausserhalb der Programmhöhe liegen, SUPERB aber direkt und massiv betreffen. Beispiele sind die Nutzung von Cloud-Diensten oder neue Datenschutzerfordernungen und -massnahmen in der Bundesverwaltung. Ohne übergeordnete Führung zu diesen Themen können Widersprüche bzw. unbeabsichtigte Verstösse entstehen, weil SUPERB zur Auftrags Erfüllung ohne übergeordnete Orientierungshilfen oder Vorgaben Entscheide rasch selber treffen muss. Der Bundesrat regelt die übergeordnete Steuerung der IKT mit dem Aufbau der neuen Organisation DTI neu. Die Wirkung dieser Massnahmen können noch nicht eingeschätzt werden.

Mit dem Auftrag des Parlaments an den Bundesrat, einen Bericht über Nutzen- und Synergiepotenziale von SUPERB zu erstellen, werden weitere Lücken gefüllt. Zum einen wird der Bundesrat damit in der Lage sein, eine Aussage zu Kosten/Nutzen des Programms zu machen. Zum anderen wird insbesondere eine Grundlage geschaffen, um nach Programmabschluss die Realisierung des beabsichtigten Nutzens bzw. der Synergien zu verifizieren.

3 Zusammenarbeit mit Fachanwendungen

3.1 Ein detailliertes Fachanwendungsinventar wurde erarbeitet

Die mit SUPERB einzuführenden Umstellungen haben Auswirkungen auf zahlreiche Fachanwendungen. SUPERB erstellt daher ein Inventar aller Fachanwendungen mit Schnittstellen zu den Supportprozess-Komponenten in SAP. Per 20. April 2020 war die Erhebung weitestgehend abgeschlossen in Form von einem Inventar mit detaillierten Angaben zu rund 500 Fachanwendungen. Davon sind ca. 110 grössere/komplexe Fachanwendungen und knapp 400 Kleinstanwendungen. Rund 200 sind SAP-Anwendungen, die restlichen 300 sind Nicht-SAP-Anwendungen. Berücksichtigt wurden sowohl Anwendungen, die bereits in Betrieb sind, als auch solche, die erst in Entwicklung sind.

SUPERB analysiert jede im Inventar aufgeführte Fachanwendung und kategorisiert sie nach Umsetzungskomplexität. Anwendungen mit hoher Komplexität werden prioritär untersucht. In einem Konzept werden pro Fachanwendung die relevanten Erkenntnisse dokumentiert (Anpassungsbedarf, Zielarchitektur, Bedarf an Stammdaten etc.). Im Rahmen einer solchen Analyse untersucht SUPERB auch, ob eine Fachanwendung in den SAP-Standard überführt werden kann. Mit ausgewählten Fachanwendungen führt SUPERB ausserdem jeweils ein «Proof of Concept»-Vorprojekt durch.

Ein Anforderungs- und Change-Management-Prozess zum Umgang mit sich laufend verändernden Fachanwendungen bzw. Anforderungen an die SUPERB-Anbindung fehlt. Die Erstellung eines entsprechenden Prozesses ist beabsichtigt, aber noch nicht konkret geplant.

3.2 Die Abstimmung mit Fachanwendungen ist erschwert, die Kostenaufteilung wird kontrovers diskutiert

Single point of contact (SPOC) für Fachanwendungen etabliert

Die Programmleitung SUPERB hat die Kommunikation von Verantwortlichen für Fachanwendungen und Geschäftsprozesse mit SUPERB dadurch vereinfacht, dass das Projekt Fachanwendungen als SPOC dient. Mit dieser Lösung kann die Suche nach der richtigen Ansprechperson in SUPERB eliminiert werden und die Kommunikation erfolgt konsistent und koordiniert. Departementsverantwortliche und Vertreter von Grossvorhaben nehmen dies als deutliche Verbesserung wahr.

Eingeschränkte Wirksamkeit der SUPERB-Departements Koordinatoren

Grundsätzlich bleiben die einzelnen Verwaltungseinheiten für Anforderungsmanagement, Priorisierung und Planung der Fachanwendungen verantwortlich. Um die Abstimmung mit den Fachanwendungen in den Departementen und der Bundeskanzlei zu fördern, hat SUPERB die Personalkosten für jeweils einen SUPERB-Departements-Verantwortlichen übernommen. Diese sollen die Anforderungen ihrer Verwaltungseinheiten sammeln, abstimmen und in konsolidierter Form an SUPERB melden. Verschiedene Rückmeldungen weisen darauf hin, dass SUPERB-Departements Koordinatoren nicht immer die notwendige Unterstützung von den Anwendungs- und Geschäftsprozessverantwortlichen erhalten bzw. nicht über das notwendige Wissen verfügen, um gezielt auf diese zuzugehen. SUPERB beurteilt die Wirksamkeit der Departements-Verantwortlichen noch als ungenügend.

Kostenaufteilung zwischen Departementen und SUPERB bzw. Leistungsumfang kontrovers beurteilt

Um die Grundlagen für eine Migration der betroffenen Fachanwendungen in den Departementen zu finanzieren, sind gemäss Bundesratsbeschluss Beiträge von den Departementen und der Bundeskanzlei von rund 4 Millionen Franken pro Jahr an SUPERB budgetiert. Damit stellt SUPERB standardisierte Schnittstellen bereit, es unterstützt die Fachanwendungen und führt Datenmigrationen auf den Kernsystemen durch. Von wem Aufwände getragen werden, die über eine reine Schnittstellenanpassung in den Fachanwendungen hinausgehen, wird zwischen Departementen und SUPERB kontrovers diskutiert. Betroffen sind beispielweise Anpassungen an Geschäfts- und Datenverwaltungsprozessen, die wegen den neuen Supportprozessen oder der zentralisierten Geschäftspartnerverwaltung notwendig werden.

Nachtrag nach Abschluss der Prüfung:

In einer E-Mail vom 30. Juni 2020 informierte das Projekt Fachanwendungen die Departements Koordinatoren über die Aufwandverteilung gemäss Botschaft zum Verpflichtungskredit SUPERB. Darin wird aus Sicht SUPERB aufgezeigt, wie unterschieden wird zwischen Aufwänden im Zusammenhang mit Fachanwendungen, die im SUPERB-Budget enthalten sind, und solchen, welche die Fachanwendungen bzw. die Verwaltungseinheiten selber tragen müssen.

3.3 Den Fachanwendungsverantwortlichen fehlen grundlegende Konzepte und Architekturen von SUPERB

Die Verantwortlichen in den Departementen bzw. Verwaltungseinheiten sowie in ERP Systeme V/ar benötigen ausreichend detaillierte Angaben von SUPERB, um die Tragweite der bevorstehenden Veränderungen abschätzen zu können. Aufwandschätzungen und Budgetierungen sind aufgrund der folgenden Informationen nicht oder nur mit grossen Unsicherheiten möglich.

- **Verbindliche Planungseckwerte:** Die vorliegende SUPERB-Planung genügt als Planungsgrundlage nicht, da sie nur bis Ende 2020 detailliert ausgearbeitet ist. Die SUPERB-Programmleitung hat den Bedarf erkannt. Sie arbeitet an einer Planung für die schrittweise Umstellung der Fachanwendungen in sogenannten *Clustern*. Diese soll anfangs August 2020 vorliegen.
- **Grundlagen für Prozessanpassungen:** Die Departements Koordinatoren rechnen insbesondere im Bereich der Stammdatenverwaltung damit, dass infolge der Zentralisierung der Geschäftspartnerstammdaten aufseiten ihrer Verwaltungseinheiten grössere Prozessanpassungen notwendig werden. Von SUPERB ist kein Arbeitsergebnis geplant, das den betroffenen Verwaltungseinheiten als Grundlage für die Planung ihrer Prozessanpassungen dienen kann.
- **Anpassungen existierender Schnittstellen:** SUPERB hat die existierenden Schnittstellen in die SAP-Supportprozesse erhoben und rund 2000 identifiziert. Diese wurden daraufhin untersucht, ob SAP dafür Standardtechniken anbietet oder der existierende «OData-Service» dafür genutzt werden kann. Für rund 850 Schnittstellen ist beides nicht der Fall. SUPERB geht daher davon aus, dass es für diese rund zwei Drittel der Schnittstellen individuelle Lösungen erarbeiten muss. Es erwartet dafür grosse bis sehr grosse Aufwände. Rund 300 Schnittstellen benutzen den von

der Bundesverwaltung selber programmierten Schnittstellenmanager. SUPERB hat noch nicht entschieden, ob dieser migriert oder abgelöst werden soll.

Aus den am 12. Juni 2020 vorliegenden Programm- bzw. Projektplanungsunterlagen von SUPERB geht nicht hervor, bis wann technische Vorgaben bzw. Spezifikationen für alle Schnittstellen in einem genügenden Detaillierungsgrad vorliegen, so dass die Fachanwendungsverantwortlichen den Anpassungsaufwand abschätzen können.

- **Neue Schnittstellen:** Im Bereich der Stammdaten benötigen Fachanwendungen neue Schnittstellen zum MDG (siehe Glossar). SUPERB sieht dazu vor, dass die jeweilige Fachanwendung die benötigten Attribute angibt und MDG nur die effektiv benötigten Daten liefert. SUPERB erarbeitet in einem «Proof of Concept» mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) bis Oktober 2020 die entsprechende Architektur. Daher hat das Projekt MDG noch keine detaillierte technische Lösungsarchitektur beschrieben, auf deren Basis die Fachanwendungsverantwortlichen ihre Aufwandschätzungen basieren können.
- **Manueller Prozess als Notlösung:** Um das Risiko im Bereich Geschäftspartnerstammdatenverwaltung zu minimieren, will SUPERB eine Benutzerschnittstelle bereitstellen, über welche die Verwaltungseinheiten Daten manuell in MDG erfassen bzw. ändern können. Diese Lösung steht für Fachanwendungen mit kleinen Transaktionsvolumen zur Verfügung, die nicht rechtzeitig angepasst werden können. Ob diese Notlösung für betroffene Verwaltungseinheiten bzw. Fachwendungen und Geschäftsprozesse praktikabel ist, wurde noch nicht abgeklärt.

3.4 Die Tragweite der Veränderungen wird in den Verwaltungseinheiten bisher kaum wahrgenommen

Dass die Verantwortlichen in den Departementen die Tragweite der bevorstehenden Veränderungen wegen fehlender Informationen von SUPERB kaum abschätzen können, ist nur eine Seite der Medaille. Abgesehen davon haben die mit SUPERB geplanten Veränderungen – unabhängig von konkreten Konzepten – weitreichende Auswirkungen auf die Verwaltungseinheiten, mit denen sich diese bereits jetzt auseinandersetzen können und auch müssen.

Fachpersonen sowohl in den Departementen als auch im Programm SUPERB bezweifeln, dass die Betroffenen und Verantwortlichen in den Verwaltungseinheiten die Tragweite und das Ausmass der anstehenden Veränderungen erkannt haben. Neben der Anpassung von technischen Schnittstellen werden vielfach weitere Anpassungen in den Fachanwendungen (in und ausserhalb von SAP) und allenfalls auch Geschäftsprozessen notwendig. Komplexe Datenmigrationen und -konversionen werden notwendig und müssten vor den technischen Umstellungen bereits abgeschlossen sein.

Insbesondere bei SAP-Fachanwendungen besteht die Gefahr, dass die Verantwortlichen annehmen, SAP ermögliche in allen Fällen einen nahtlosen Übergang zur zentralen Stammdatenverwaltung, was so nicht immer zutrifft. Erste Analysen haben beispielsweise ergeben, dass die Implementierung der Geschäftspartnerdaten im aktuellen SAP-System bei rund zehn Verwaltungseinheiten nicht mit jener des zukünftigen SUPERB MDG kompatibel ist.

3.5 Vorzunehmende Datenbereinigungen sind kritisch

Zur Vorbereitung der Daten- und Systemmigration müssen die Daten bereinigt werden. Das betrifft nicht nur die Stamm-, sondern auch Bewegungsdaten, die auf Letztere referenzieren. Somit müssen SUPERB und die Verwaltungseinheiten die Datenbereinigungen vorausschauend und systematisch planen und durchführen.

SUPERB hat die Thematik der fachlichen Datenbereinigung zu Beginn nicht adressiert, sodass alle diesbezüglichen Fragen an das Querschnittsprojekt MDG weitergeleitet wurden. Inzwischen wurden erste Datenbereinigungsarbeiten initialisiert, um Erfahrungen zu sammeln. Das Projekt MDG verwendet dazu von SAP bereitgestellte Werkzeuge (z. B. MDG Consolidation) und greift auf die Erfahrungen von DaziT zurück.

Ausserdem plant SUPERB aufgrund der Wichtigkeit ein eigenständiges Projekt für Datenmigration und -bereinigung.

Erfahrungen aus DaziT

DaziT konnte die Anzahl ihrer Debitoren im Rahmen der Datenbereinigung von rund 50 000 auf ca. 30 000 konsolidieren. Für den anschliessenden Betrieb wurde ein dediziertes Stammdaten-Bewirtschaftungsteam etabliert.

3.6 Kritischer Zeitplan für die Umstellung der Fachanwendungen

Mehrere Departementsverantwortliche beurteilen die ursprünglich angestrebte Deadline Ende 2025 für die Fachanwendungs- und Prozessumstellungen als sehr sportlich. Sie erwarten Personalengpässe bei den betroffenen Verwaltungseinheiten. Wenn externe Ressourcen mittels WTO-Ausschreibung beschafft werden müssen, wird dies zu erheblichen Verzögerungen führen.

Abgesehen davon wird in den meisten Fällen das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als Leitungserbringer die Anpassungen der Fachanwendungen vornehmen müssen. Es könne daher zum Flaschenhals werden.

Gemäss einem als Entwurf vorhandenen Projektauftrag SUPERB von Mitte Juni 2020 soll die Integration der Fachanwendungen im besten Fall sogar ein Jahr früher, per 1. Januar 2024 abgeschlossen sein. Damit würde der Zeitdruck auf die Fachanwendungen erhöht.

Beurteilung zum gesamten Kapitel 3

Das Programm ist davon abhängig, dass alle betroffenen Verwaltungseinheiten ihre Prozesse und Fachanwendungen rechtzeitig an die neuen SUPERB-Anforderungen angepasst und ihre Stammdaten bereinigt haben. Zwei Faktoren erhöhen das Risiko für empfindliche Terminverzögerungen von SUPERB massgeblich:

- Einerseits gibt es Hinweise, dass manche Fachanwendungsverantwortliche den Anpassungsaufwand unterschätzen, der wegen SUPERB auf sie zukommt. Es wäre die Aufgabe der SUPERB-Departements-Verantwortlichen, sie diesbezüglich zu sensibilisieren. Die Departements-Verantwortlichen sind aber nicht immer ausreichend integriert und aktiv unterstützt, um ihrer Aufgabe wirksam nachzukommen. Zudem haben sie teilweise nur eingeschränkten Zugang zu den betroffenen Verantwortlichen.

- Andererseits fehlen den Fachanwendungsverantwortlichen aktuell die nötigen Angaben von SUPERB, damit sie die Aufwände für Prozess- und Anwendungsanpassungen auf ihrer Seite abschätzen, planen und budgetieren können. Sie sind daher weitgehend blockiert. Mit Vorarbeiten können sie nur sehr begrenzt beginnen und die Risiken nur ungenügend abschätzen.

Die betroffenen Verwaltungseinheiten dürfen nicht zuwarten, bis die letzten Details von SUPERB spezifiziert und beschrieben sind, sondern müssen aktiv die bekannten und wahrscheinlichen Auswirkungen in ihrem Verantwortungsbereich ermitteln. Die Eintretenswahrscheinlichkeit für eine Terminverzögerung ist insbesondere dann gross, wenn für Anpassungsarbeiten der Fachanwendungen WTO-Ausschreibungen nötig werden. Diese benötigen zusätzlich viel Zeit. SUPERB muss daher mit hoher Priorität daran arbeiten, den Departementen so schnell wie möglich alle relevanten Informationen zugänglich zu machen.

Dass SUPERB die Stammdatenbereinigung in einem dedizierten Projekt anzugehen plant, ist zielführend. Es muss dabei berücksichtigen, dass in vielen Fällen auch Daten in vorgelagerten Systemen betroffen sein werden, deren Bereinigung nicht in der Hoheit des Programms liegt.

SUPERB hat die Notwendigkeit für ein zuverlässiges und nachvollziehbares Change-Management der gegenseitigen Abhängigkeiten von SUPERB und der Fachanwendungen erkannt, aber noch nicht konkret geplant. Ein geeignetes Change-Management muss nun dringend unter Einbezug aller Betroffenen umgesetzt und eingeführt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, in Abstimmung mit den Betroffenen in den Departementen umgehend die für eine Aufwandschätzung, Planung und Budgetierung nötigen Konzepte, Pläne und weitere Angaben bereitzustellen.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden.

Das Programm SUPERB hat bereits Mitte 2020 die Zusammenarbeit mit den Departementen vertieft. Im Oktober 2020 wurden die Departementskoordinatoren als Team im Programm integriert. Die notwendigen Konzepte und Planungen sind per Ende 2020 weit fortgeschritten. Das Programm arbeitet iterativ mit den Departementen zusammen und tauscht die nötigen Informationen aus. Die Programmleitung geht davon aus, dass per Ende 2021 die Planungsarbeiten in allen Departementen abgeschlossen sind.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL mindestens quartalsweise zu erheben, ob die Departemente SUPERB ausreichend unterstützen (Departements Koordinatoren und die betroffenen Geschäftsprozess- oder Fachanwendungsverantwortlichen). Falls nicht, sollte der Auftraggeber SUPERB an das jeweilige Generalsekretariat eskalieren.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden.

Das Programm SUPERB erarbeitet im Rahmen des Einbezugs der Departementskoordinatoren ein Zusammenarbeitskonzept mit den Departementen. Dieses enthält Steuerungsgremien unter Einbezug des Generalsekretariats auf Stufe Generalsekretär.

4 Zusammenarbeit mit Grossvorhaben respektive eingeführten Lösungen

Eine Kurzbeschreibung zum jeweiligen Grossvorhaben ist im Glossar zu finden.

4.1 ERP Systeme V/ar

ERP Systeme V/ar ist das Schwester-Programm von SUPERB für die einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten (Gruppe Verteidigung und armasuisse).

Die EFK hat im Jahr 2019 eine Schlüsselprojektprüfung über das Programm ERP Systeme V/ar durchgeführt⁵. Dabei hat sie festgestellt, dass die Zusammenarbeit zwischen ERP Systeme V/ar und SUPERB etabliert und wirksam ist, aber erhebliche Risiken aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten (Einführungsstrategie, Kernel, Personaldaten etc.) bestehen. Die vorliegende Prüfung von SUPERB ist zum gleichen Ergebnis gekommen.

In Bezug auf die Stammdaten arbeiten beide Programme inhaltlich bereits zusammen. So werden beispielsweise inhaltliche Änderungen an Geschäftspartnerstammdaten gemeinsam im Changeboard Betriebswirtschaftliche Stammdaten diskutiert und entschieden. ERP Systeme V/ar hat eine detaillierte Zeitplanung bis 2025 erstellt. Bei SUPERB besteht die Detailplanung erst für 2020, was die Zusammenarbeit für ERP Systeme V/ar erschwert. Ausserdem wartet ERP Systeme V/ar auf Detailkonzepte von SUPERB zu den Stammdaten, um die eigenen Arbeiten darauf abstimmen zu können.

Der VBS-Chef hat anfangs 2016 den strategischen Entscheid gefällt, die einsatzrelevanten und die nicht einsatzrelevanten IKT-Systeme zu entflechten. Als Konsequenz sind umfangreiche Migrationen notwendig. Betroffene IKT-Lösungen müssen weiterhin Schnittstellen zu den einsatzrelevanten Anwendungen und Prozessen aufrechterhalten (z. B. für die Materialbewirtschaftung zwischen zivilen und einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten). Die von der IT-Entflechtung VBS betroffenen Fachanwendungen sind SUPERB bekannt, aber die Finanzierung der Migration ist zwischen SUPERB und ERP Systeme V/ar noch nicht geklärt. Ein diesbezüglicher Entscheid des Generalsekretariats VBS ist für Ende August 2020 vorgesehen.

Die von SUPERB per Oktober 2020 geplanten Kernel-Definitionen sind von grösster Wichtigkeit zur Beurteilung, wie das VBS und die zivile Bundesverwaltung zukünftig zusammenarbeiten und Daten austauschen sollen. SUPERB soll beispielsweise gemeinsam genutzte Stammdaten an die einsatzrelevanten Systeme weitergeben. Grundlage dafür wären fertige Konzepte bzw. Definitionen zu den einzelnen SuPro-Prozess-Kernels. Ohne diese Konzepte und Definitionen sieht sich ERP Systeme V/ar in der Weiterarbeit blockiert.

Die Konzeptarbeiten zu den Personalstammdaten liegen für ERP Systeme V/ar auf dem kritischen Pfad, weil ihre Prozesse auf die Personalstammdaten angewiesen sind. SUPERB hat wichtige Grundsatzfragen und Lösungskonzepte für die Personalstammdaten noch nicht abschliessend geklärt. Das blockiert die Lösungserarbeitung aufseiten ERP Systeme V/ar.

⁵ Der Bericht «IKT-Schlüsselprojekt Programm ERP Systeme V/ar – Gruppe Verteidigung» (PA 19467) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

4.2 GENOVA und Standarddienst GEVER

Die Bundeskanzlei ist verantwortlich für die bundesweite Einführung einer Geschäftsverwaltung. GENOVA ist das Programm zur Einführung der elektronischen Geschäftsfallverwaltung (GEVER) in der gesamten Bundesverwaltung. Nach Abschluss des Programms GENOVA Ende 2020 nimmt die Bundeskanzlei weiterhin die Governance gemäss GEVER-Verordnung sowie die Verantwortung für Betrieb und Weiterentwicklung des Standarddienstes GEVER wahr.

2017 hat die EFK eine Schlüsselprojektprüfung über das Programm GENOVA durchgeführt⁶. Dabei hat sie der Bundeskanzlei empfohlen, die Abstimmung mit möglicherweise konkurrierenden Strategien und Architekturen anderer Anwendungen formell sicherzustellen, insbesondere mit den bundesweiten Supportprozessen. Dies ist bisher nicht erfolgt weder in der GEVER-Verordnung, noch in Form einer übergeordneten Steuerung.

GENOVA ist zwar in der SUPERB-Weisung aufgeführt, der Auftraggeber SUPERB hat jedoch kein Durchsetzungsrecht. Bei Uneinigkeiten zwischen den beiden Programmleitern müssen diese erst an die Generalsekretärenkonferenz und in zweiter Instanz an den Bundesrat eskalieren.

4.3 DaziT

DaziT ist ein Programm zur Modernisierung und Digitalisierung der EZV.

Die grossen Vorhaben DaziT und SUPERB haben sich von Anfang an miteinander abgestimmt. DaziT ist im Change Board Betriebswirtschaftliche Stammdaten vertreten. Ausserdem sind beide Seiten gegenseitig innerhalb der Projektorganisation in verschiedenen Gremien vertreten. Falls sie sich nicht einigen können, würde das Sachthema an die jeweilige Programmleitung eskaliert, was bisher jedoch nie notwendig war.

Das Projekt Stammdaten im Programm DaziT hat eine Vorreiterrolle beim Aufbau der neuen SAP-Lösung MDG auf Basis von S/4HANA übernommen. Diese Lösung ist bereits seit März 2019 beim BIT in Betrieb. Die fachliche Verantwortung für MDG soll von der EZV an die EFV übergehen. Das Projekt MDG erarbeitet dazu ein entsprechendes Betriebskonzept. Bereits ab August 2020 soll SUPERB die Verantwortung für den Betrieb und die Weiterentwicklung der MDG-Lösung und die Verwaltung der Geschäftspartnerstammdaten übernehmen. SUPERB muss die Verantwortlichen erst noch bestimmen und das zuständige Team wie auch die dazugehörenden Prozesse aufbauen (Stammdatenbewirtschaftungsorganisation).

Neben den gemeinsamen Geschäftspartnerstammdaten verwaltet die EZV zollspezifische Stammdaten (in sogenannten MDG Custom Objects). Die Verwaltung dieser zollspezifischen Daten verbleibt auch in Zukunft in der Verantwortung der EZV und wird durch ein Datenmanagement-Team seitens EZV weiter sichergestellt.

Die EZV arbeitet an der Zentralisierung und Konsolidierung aller seiner Geschäftspartnerstammdaten in MDG. Sie sieht eine breite Nutzung dieser Stammdaten in ihren Fachanwendungen und -prozessen vor. Nicht abschliessend durch SUPERB geklärt werden konnte die Frage, ob die von SUPERB MDG bzw. SUPERB angestrebten Rechtsetzungsbemühungen die

⁶ Der Bericht zur «Prüfung IKT-Schlüsselprojekt Programm GENOVA» (PA17407) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

Anforderungen der EZV vollständig abdecken. Aus Sicht des Projektes MDG hat sich die EZV in juristischer Sicht nicht in die entsprechenden Diskussionen eingebracht.

4.4 Fiscal-IT bzw. Core-IT

Mit dem Programm Fiscal-IT hat die ESTV ihre Prozesse optimiert. Nach Abschluss des Programms werden der Betrieb und die Weiterentwicklung unter dem Namen Core-IT weitergeführt.

Die ESTV betreibt seit Ende 2018 ein eigenes Partnerverwaltungssystem und nutzt dazu die bereits unter SAP ECC 6.0 verfügbare zentrale Geschäftspartnerverwaltung (PaSy), die nicht identisch ist mit MDG. Sie hat bei SUPERB beantragt, die Migration ihrer SAP-Systeme auf S/4HANA im Rahmen des Programms SUPERB vorzunehmen. SUPERB hat diesen Antrag abgelehnt. Daher muss die ESTV ihre SAP-Systeme unabhängig von SUPERB migrieren, die Arbeiten aber aus technischen Gründen trotzdem zeitlich eng mit jenen von SUPERB abstimmen. Die Umsetzungsarbeiten müssen in beiden Fällen das BIT durchführen.

Abgesehen von punktuellen Kontakten hat bisher keine systematische Koordination oder Zusammenarbeit zwischen den beiden Parteien stattgefunden. Ein solche wird nun aber von der ESTV angestrebt, trotz des von SUPERB abgelehnten Antrags.

SUPERB sieht keine Zusammenführung seiner Geschäftspartnerverwaltung mit PaSy vor. Als Grund führt SUPERB unter anderem auf, dass PaSy neben gemeinsamen Stammdaten auch spezifische Steuerstammdaten verwaltet, die dem Steuergeheimnis unterliegen und dass eine Vielzahl von Fachanwendungen der ESTV an PaSy angebunden sind. Das würde Umfang, Komplexität und Aufwand für das Programm SUPERB erhöhen.

Beurteilung

- **ERP Systeme V/ar:** Die Zusammenarbeit ist etabliert und eng, sollte aber im Bereich der Stammdaten noch intensiviert werden. Für ERP Systeme V/ar stehen wichtige Arbeitsergebnisse von SUPERB noch aus. Fehlende Planungsckwerte, noch nicht vorliegende Kernel-Definitionen und ausstehende Entscheide im Bereich der Personalstammdaten aufseiten von SUPERB blockieren teilweise die Arbeiten in ERP Systeme V/ar.
- **GENOVA:** Eine übergeordnete Steuerung für Geschäftsverwaltungs- und Supportprozesse ist nach wie vor nicht etabliert, sodass konkurrierende Konzepte und Architekturen möglich sind, insbesondere redundante bzw. nicht aufeinander abgestimmte Geschäftspartnerverwaltungen.
- **DaziT:** Besonders im Bereich Stammdaten ist die Zusammenarbeit eng. Die Verantwortung für den fachlichen Betrieb von MDG wird noch 2020 von der EZV an SUPERB (bzw. die EFV) übergehen. Nicht abschliessend geklärt ist die Frage, ob die von SUPERB MDG bzw. SUPERB angestrebten Rechtsetzungsbemühungen die Anforderungen der EZV vollständig abdecken. Es bleibt daher die Unsicherheit, ob die EZV ihre fachspezifischen Stammdaten weiter in SUPERB MDG verwalten kann (in sogenannten Custom Objects) und ob ihre Nicht-Supportprozesse weiterhin die Geschäftspartnerstammdatenverwaltung in MDG nutzen können. Beide Anforderungen sind sowohl aus Sicht der EZV als auch zur Umsetzung von Once-Only für *alle* Nicht-Supportprozess-Fachanwendungen von grösster Wichtigkeit. Dieser Aspekt wird in Kapitel 5 behandelt.

- **Fiscal-IT bzw. Core-IT:** Die EFK findet die Argumente nicht stichhaltig, die zur Ablehnung des Antrags der ESTV auf eine Migration der Core-IT SAP-Anwendung im Rahmen des Programms von SUPERB geführt haben. Die Migration des PaSy-Systems der ESTV muss aus technischen Gründen zeitlich mit SUPERB eng abgestimmt erfolgen und beide Migrationen müssen vom selben Leistungserbringer vorgenommen werden. Ausserdem wäre auch im Stammdatenbereich Synergiepotenzial vorhanden, selbst wenn man in einem ersten Schritt auf eine Zusammenlegung von SUPERB MDG und PaSy verzichtet.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL sicherzustellen, dass Verwaltungseinheiten, unter Berücksichtigung der Governance MDG, in eigener Verantwortung fachspezifische Stammdaten (in sogenannten *Custom Objects*) in SUPERB MDG verwalten können.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden.

Die Eidg. Zollverwaltung (EZV) nutzt bereits fachspezifische Stammdaten (Zolltarife). Diese Empfehlung ist schon umgesetzt. Die bereits bestehende Governance wird laufend anhand der Erfahrungen erweitert. Es wird sichergestellt, dass auch andere Verwaltungseinheiten die Funktionalitäten im Rahmen der Governance nutzen können.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, basierend auf dem aktuellen Wissenstand nochmals die Chancen und Risiken von zwei separaten Migrationen von Core-IT und SUPERB auf S/4HANA einer unabhängigen Prüfung zu unterziehen. Ebenso abzuklären sind die möglichen Synergien bei der Geschäftspartnerstammdatenverwaltung MDG und PaSy. Abhängig vom Ergebnis der Prüfung sind die notwendigen Schritte einzuleiten.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir teilweise einverstanden.

Das Programm SUPERB steht in enger Abstimmung mit der Eidg. Steuerverwaltung. Das Vorgehen ist abgestimmt und die Zusammenarbeit erfolgt teilweise in den selben Teams. Es ist vorgesehen gemeinsam mit dem Leistungserbringer BIT die Migration von Core-IT auf S/4HANA bereits im 2021 durchzuführen (Go-Live per 2022). Anschliessend plant SUPERB weiterführende Schritte wie z.B. mögliche zusätzliche Synergien zu prüfen. Eine Umsetzung vor dem Go-Live von SUPERB sieht die aktuelle SUPERB-Planung jedoch aus Risikogründen nicht vor.

Der Bedarf für eine unabhängige Prüfung ist im Moment aus Sicht des Programmes nicht erstellt. Die nötigen Abklärungen können innerhalb der vorgesehenen Programmarbeiten vorgenommen werden.

5 Stammdaten: Umfeld und Begriffsdefinitionen

Ein wesentliches Element von SUPERB ist die Einführung der zentralen Stammdatenverwaltung, die mit rund 30 Millionen Franken budgetiert wurde. SUPERB muss sich betreffend zentraler Stammdatenverwaltung in einem volatilen, unklaren Umfeld mit vielen Mitspielern bewegen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Rahmenbedingungen kurz beschrieben.

Die Digitalisierungsziele des Bundesrates, insbesondere Once-Only, setzen eine geeignete Stammdatenverwaltung voraus. Eine solche unterstützt ausserdem in hohem Mass die Umsetzung der E-Government-Strategie der Schweiz⁷, insbesondere der Prinzipien «Gemeinsame Datenverwaltung» und «Automatisierte und durchgängige Prozesse». Deshalb hat der Bundesrat im Dezember 2017 beim ISB eine Strategie für den Ausbau einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung in Auftrag gegeben und diese im Dezember 2018 gutgeheissen.

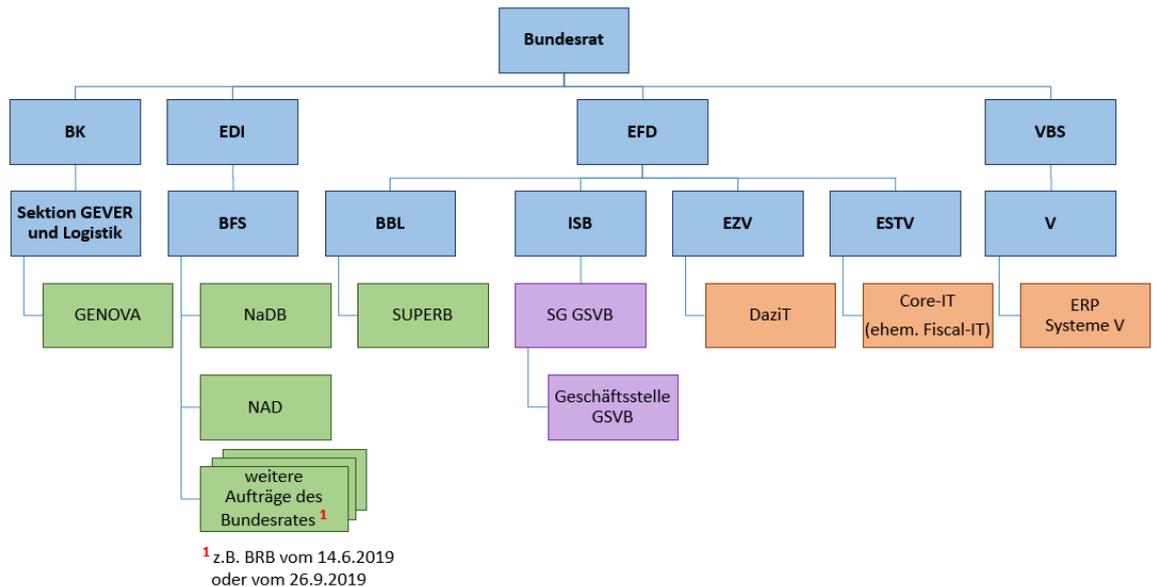
Verschiedenste Stellen bearbeiten Stammdatenthemen

In der Bundesverwaltung laufen parallel zu SUPERB verschiedenste Aktivitäten und Grossvorhaben (vgl. Abbildung 1), die wesentliche Auswirkungen auf das Stammdatenmanagement haben. In diesen Fällen sind neben anderen Stammdaten auch konkret die Geschäftspartnerstammdaten tangiert, die SUPERB für die Supportprozesse zentral verwalten soll.

Der Bundesrat hat neben SUPERB weitere Verwaltungseinheiten (z. B. Bundesamt für Statistik, BFS) und Gremien (z. B. Steuerungsgremium Gemeinsame Stammdatenverwaltung des Bundes, SG GSVB) Aufgaben zu den Stammdaten übertragen. In der Regel hat er den beauftragten Stellen gleichzeitig Departements übergreifende Vollmachten erteilt.

Eine besondere Rolle hat das SG GSVB. Dieses hat der Bundesrat gleichzeitig mit der Verabschiedung der Strategie zur gemeinsamen Stammdatenverwaltung Bund unter Leitung des ISB ins Leben gerufen. Das SG GSVB ist für die gemeinsame Stammdatenverwaltung des Bundes in der zivilen Bundesverwaltung zuständig und weisungsbefugt. Entsprechend den gemäss Stammdatenstrategie vorgegebenen Prioritäten hat sich das SG GSVB in einem ersten Schritt den Unternehmensstammdaten angenommen (vgl. nachfolgende Abbildung 2).

⁷ E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023, Pressemitteilung mit Verweis auf die E-Government-Strategie



Legende:

- Departemente bzw. Verwaltungseinheiten mit wesentlichen Stammdaten Vorhaben
- Stammdaten-Vorhaben, von denen die ganze zivile Bundesverwaltung betroffen ist
- Zentrale Verantwortung für die «gemeinsame Stammdatenverwaltung» zivile Bundesverwaltung
- Stammdaten-Vorhaben in einzelnen Departementen bzw. Verwaltungseinheiten, die auch Geschäftspartner beinhalten

Abbildung 1: Wichtigste Vorhaben, Gremien und Projekte in der Bundesverwaltung, die gemeinsamen Stammdaten betreffen (Quelle: Darstellung der EFK, Abkürzungen siehe Glossar)

Begriffsdefinitionen

Das SG GSVB unterscheidet drei Ausprägungen von Unternehmensstammdaten⁸:

- **gemeinsame Unternehmensstammdaten** (blauer Sektor in Abbildung 2): Unternehmensstammdaten, die sämtliche Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Identifikation und Beschreibung von Unternehmen bzw. Einheiten benötigen.
- **Zusatz-Unternehmensstammdaten** (grüner Sektor in Abbildung 2): Unternehmensstammdaten, die spezifische Angaben zu Unternehmen umfassen (bspw. Bankverbindung), welche für mehr als eine, aber nicht für alle Verwaltungseinheiten zur Bearbeitung von Geschäftsfällen relevant sind.
- **Fachspezifische Unternehmensstammdaten** (gelber Sektor in Abbildung 2): Unternehmensstammdaten, die weder Teil der Gemeinsamen noch der Zusatzdaten zu Unternehmen sind.

Es setzt die «gemeinsamen Unternehmensstammdaten» weitgehend gleich mit den Unternehmensdaten im UID-Register (UID = Unternehmens-Identifikationsnummer) und dem

⁸ Unternehmensstammdaten: Unternehmensdefinition, Datenverwaltung, Prozesse, Registerinhalte und Definitionen der Stammdaten. Version 1.1. vom 21. April 2020; B. Loison (BFS), F. Tomasini (BFS), R. Scartazzini (BFS), U. Heck (ISB)

Betriebs- und Unternehmensregister (BUR). Zusatz- und Fachspezifische Unternehmensstammdaten sind gemäss SG GSVB nicht in seiner Verantwortung.

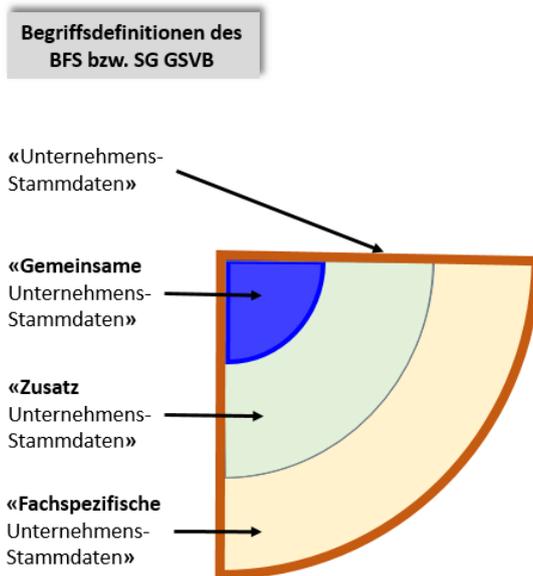


Abbildung 2: Unternehmensstammdaten - Definitionen und Scope der Arbeiten des SG GSVB (Quelle: Definitionspapier «Unternehmensstammdaten», V1.1 vom 21. April 2020)

Das SG GSVB sieht sich ausschliesslich in der Verantwortung für die Regelung der gemeinsamen Stammdatenverwaltung zu Unternehmen. Die Verantwortung für Fragen, wie beispielsweise Geschäfts- und Supportprozesse mit Dateninkonsistenzen umgehen sollen, wird den jeweiligen Geschäftsprozessverantwortlichen bzw. den entsprechenden Vorhaben (wie SUPERB) zugewiesen.

Das SG GSVB will sich als nächstes den Personendaten (Daten zu natürlichen Personen) annehmen. Als ersten Schritt plant es, sich im Herbst vom Bundesrat einen Auftrag für die Erarbeitung eines Definitionspapiers zu natürlichen Personen geben zu lassen.

Zuständigkeit von SUPERB im Gesamtkontext Stammdaten Bund

SUPERB baut – ebenfalls gemäss Bundesratsauftrag – ein zentrales Stammdatenverwaltungssystem für Supportprozesse auf⁹. Aus Gründen der Komplexität und Machbarkeit fokussiert es seine Arbeiten vorderhand auf die Verwaltung von Geschäftspartnerstammdaten im Kontext der Supportprozesse (Unternehmen und natürliche Personen).

⁹ Botschaft zu den Verpflichtungskrediten für die Programme SUPERB und ERP Systeme V/ar zur Modernisierung von Supportprozessen der Bundesverwaltung bzw. von einsatzrelevanten SAP-Systemen im VBS, Pressemitteilung vom 13.12.2019

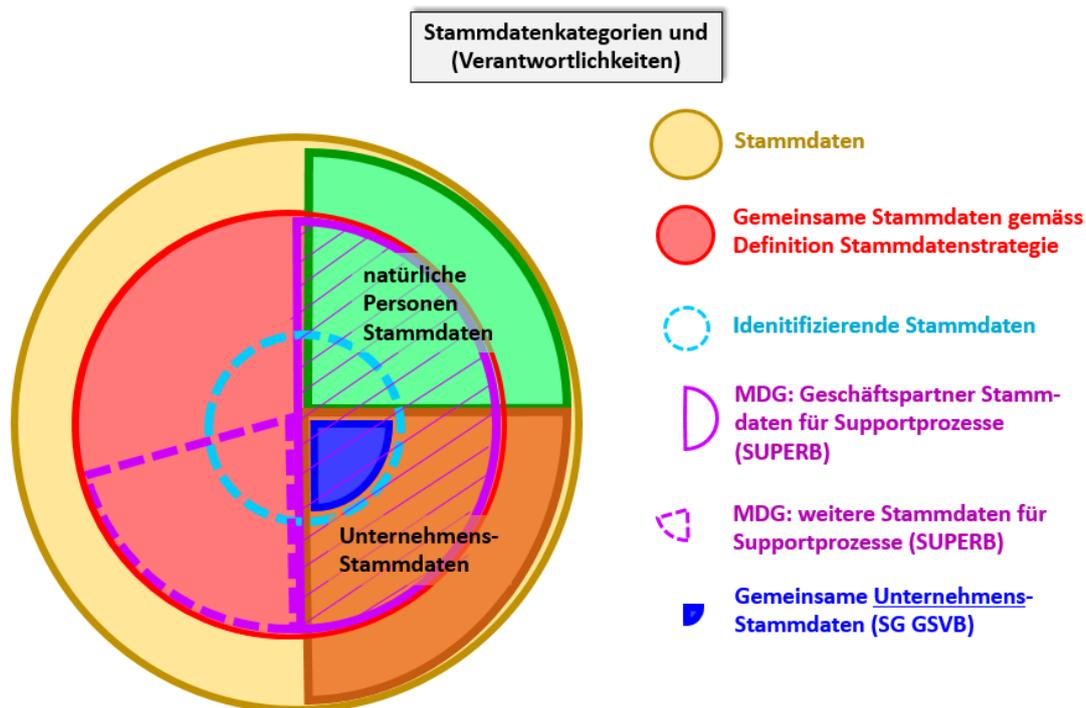


Abbildung 3: Begriffsdefinitionen und Zuständigkeitsbereiche für Stammdaten (Quelle: EFK; basierend auf verschiedenen Datenquellen)

Während das SG GSVB auf die gemeinsamen Unternehmensstammdaten (blaues Segment) fokussiert, kümmert sich SUPERB zusätzlich auch um die Zusatz-Unternehmensstammdaten für Supportprozesse. Ausserdem nimmt sich SUPERB fehlenden gemeinsamen Unternehmensstammdaten an, die nicht in einem Basisregister geführt werden. Beispielsweise den Stammdaten für nicht mehrwertsteuerpflichtige Kleinunternehmen und ausländische Unternehmungen.

Neben den Unternehmensstammdaten benötigt SUPERB zwingend auch Stammdaten von natürlichen Personen. Eine entsprechende Lösung muss bereits Ende 2020 vorliegen, damit der Rollout und Betrieb von MDG rechtzeitig aufgenommen werden kann. Arbeitsergebnisse des SG GSVB oder anderer Stellen zu diesem Themenbereich werden somit für SUPERB zu spät kommen.

Beurteilung

SUPERB und insbesondere das Stammdatenprojekt MDG müssen unter hohem Zeitdruck Lösungen finden und implementieren, dies in einem sich verändernden Umfeld mit vielen beteiligten Parteien.

Unterschiedliche Akteure haben vom Bundesrat Aufträge im Bereich Stammdaten erhalten. Eine übergeordnete Steuerung ist nicht erkennbar (vgl. Abbildung 1). Dadurch können schlecht abgestimmte, konkurrierende oder widersprüchliche Lösungen entstehen. SUPERB ist besonders exponiert, da es sofort Konzepte und Lösungen in einem zentralen Teilbereich der Stammdatenverwaltung erarbeiten muss und nicht auf Arbeitsergebnisse anderer Akteure warten kann. Schlimmstenfalls erschweren oder verhindern zukünftige Vorgaben, Konzepte und Entscheide von anderen Stellen die Zielerreichung von SUPERB.

Die EFK geht davon aus, dass im Bereich Stammdaten mit der neuen IKT-Führung und der neuen Einheit DTI eine übergeordnete Steuerung implementiert wird.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Entwicklungen betreffend Stammdaten im SG GSVB und von anderen relevanten Stellen genau zu beobachten. Es muss die Auswirkungen auf seine Arbeiten und Lösungen weiterhin beurteilen, sich wo möglich einbringen und notfalls an geeigneter Stelle intervenieren, falls sich Fehlentwicklungen abzeichnen.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden. Sie ist bereits umgesetzt.

Das Projekt MDG im Programm SUPERB stimmt sich bereits heute regelmässig mit den erwähnten Stellen ab. Zudem sind die relevanten Stakeholder (u.a. der pL MDG SUPERB) in den Steuerungs- und Fachgremien (u.a. SG GSVB) vertreten.

6 Stammdatenverwaltung

Innerhalb des Programms SUPERB ist das Querschnittsprojekt MDG verantwortlich für den Aufbau einer zentralen Stammdatenverwaltung für Supportprozesse. Das Projekt Fachanwendungen kümmert sich um die Schnittstellen zu den Fachanwendungen, von denen die Stammdatenschnittstellen eine Teilmenge sind.

6.1 SAP S/4HANA erfordert eine zentrale Geschäftspartnerverwaltung

Bisher dezentrale, lokale Geschäftspartnerverwaltungen

Aktuell verwaltet der Bund Geschäftspartnerdaten vielfach redundant. Einerseits werden sie in verschiedenen ERP-Komponenten separat verwaltet. Andererseits verwalten gemäss Erhebung und Analyse des Projektes Fachanwendungen viele Nicht-SAP-Fachanwendungen mit Schnittstellen zu Supportprozessen ihre eigenen Geschäftspartnerstammdaten. Vergleiche dazu Kapitel 3.1.

Wegen der Mehrfachverwaltung sind Inkonsistenzen und Redundanzen unvermeidbar. Zudem ist der Aufwand für die Verwaltung der Stammdaten nicht nur für die Verwaltungseinheiten, sondern auch für die Geschäftspartner (Unternehmen und Bürger) gross. Letztere müssen unter anderem geänderte Adressen oder Bankverbindungen verschiedenen Bundesstellen melden.

Zentrale Geschäftspartnerverwaltung in SAP S/4HANA erforderlich

Mit S/4HANA führt SAP die Geschäftspartnerdaten der verschiedenen SAP-Module zusammen. Der Einsatz der zentralen Geschäftspartnerverwaltung wird damit für die Nutzer von S/4HANA verpflichtend. Für die Stammdatenverwaltung bietet SAP das Stammdaten-Managementsystem MDG an. Im MDG können insbesondere Geschäftspartnerstammdaten und weitere Stammdatenobjekte der Supportprozesse zentral erfasst, aktualisiert und den verschiedenen SAP-Modulen sowie Fachprozessen ausserhalb von SAP zur Verfügung gestellt werden. Der Wichtigkeit einer Zentralisierung von Stammdaten entsprechend hat SUPERB das Projekt MDG als Querschnittsprojekt lanciert.

Die erste MDG-basierte Lösung in der Bundesverwaltung hat das Programm DaziT entwickelt und seit Februar 2020 in Betrieb genommen. SUPERB soll die Verantwortung für die Weiterentwicklung dieser Lösung möglichst bald übernehmen und zu einer bundesweit zentralen Verwaltung von Geschäftspartnerstammdaten für die Supportprozesse ausbauen. Behandelt werden Unternehmensstammdaten und Stammdaten zu natürlichen Personen. Nach erfolgreicher Einführung der Geschäftspartnerstammdatenverwaltung will das Projekt MDG prüfen, ob weitere Stammdaten in Angriff genommen werden. Im Vordergrund steht dabei insbesondere die Ablösung des Bankenstamms. Die Verwaltung von Materialstammdaten wurde bereits im Dezember 2019 vom Projektausschuss SUPERB MDG geprüft und verworfen, da kein eindeutiger Nutzen ausgewiesen werden konnte. Unklar ist, wie SUPERB mit SAP-Komponenten umgehen wird, die Mitarbeiterdaten der Bundesverwaltung als Geschäftspartnerstammdaten voraussetzen.

Für SuPro-Stammdaten zentrales Gremium im Programm nicht formal durchsetzungsfähig

Um den Aufbau der Stammdatenverwaltung in SUPERB zielgerichtet, koordiniert und nachvollziehbar durchzuführen, hat sich das Change Board Betriebswirtschaftliche Stammdaten etabliert. Im Change Board sollten gemäss Geschäftsreglement alle betroffenen Stellen vertreten sein: SUPERB und ERP Systeme V/ar Vertreter, die SuPro-Ämter, Departements Vertreter, das SG GSVB, die Leistungserbringer BIT und FUB, sowie die ESTV und die EZV. Die Leitung hat der Projektleiter SUPERB MDG. Drei Departemente haben aus Ressourcenmangel vorerst auf eine Teilnahme im Change Board verzichtet. Die Interessen der Verwaltungseinheiten, die im Rahmen der Entflechtung VBS künftig die zivilen ERP-Lösungen verwenden sollen, müssen durch die VBS-Vertretung wahrgenommen werden.

Das Change Board nimmt eine Steuerungsfunktion wahr, die von grosser Bedeutung ist für die Verwaltung von gemeinsamen Stammdaten in der Bundesverwaltung mit Bezug zu Supportprozessen. Es ist bereits seit Monaten operativ. In Kraft gesetzt wurde das Change Board im Januar 2019 durch den Auftraggeber für MDG. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurde dieses Gremium nicht formal durch den Auftraggeber SUPERB bestätigt.

Rechtsgrundlagen für Geschäftspartnerstammdaten der Supportprozesse in Arbeit

Gemäss Datenschutzgesetz braucht es für die Departements übergreifende Personen- und Datenverarbeitung im MDG eine gesetzliche Grundlage¹⁰. Da im MDG keine besonders schützenswerten Daten geführt werden sollen, genügt eine Regelung auf Verordnungsstufe. Das Projekt MDG hat den Rechtsdienst der EFV mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Verordnung betraut. Sachverhaltsabklärungen, Rechtsanalyse, Normenkonzept und Ausarbeitung der Verordnung sind noch für dieses Jahr vorgesehen. Die Verabschiedung der Verordnung ist auf Ende des ersten Quartals 2021 geplant, sodass sie rechtzeitig vor Inbetriebnahme von MDG für die Supportprozesse vorliegen sollte.

Beurteilung

SAP behandelt nicht nur Unternehmen, sondern auch natürliche Personen und Mitarbeitende als Geschäftspartner. Für die letzten beiden Kategorien sollte das Projekt die Notwendigkeit einer Integration in MDG systematisch beurteilen. Die EFK vermisst in den bisherigen Arbeiten ausserdem eine Lösung zu Mitarbeiterdaten. Gemäss SAP-Vorgaben sollen andere SAP-Module wie Finanzen oder Immobilien die Mitarbeiterdaten aus MDG beziehen.

MDG hat das Change Board Betriebswirtschaftliche Stammdaten geschaffen, damit Anpassungen an den von MDG verwalteten Geschäftspartnerstammdaten systematisch, nachvollziehbar und unter Einbezug der betroffenen Spezialisten getroffen werden. Die EFK geht davon aus, dass trotz fehlender Regelung im Geschäftsreglement bei Bedarf eine Eskalation an den Auftraggeber SUPERB erfolgen wird. Dieser kann basierend auf der SUPERB-Weisung bei Uneinigkeiten im Change Board entscheiden oder dessen Beschlüsse Departements übergreifend durchsetzen.

SUPERB hat den Rechtssetzungsbedarf für die zentrale Stammdatenverwaltung in MDG erkannt und rechtzeitig die nötigen Schritte dazu in die Wege geleitet.

¹⁰ Vgl. Art. 4 Abs. 1 DSG. SR 235.1

6.2 SUPERB muss die Prinzipien der Durchgängigkeit (Once-Only und End-to-End-Prozesse) umfassender berücksichtigen

Once Only: ein zentrales Ziel von Parlament und Bundesrat

Im Rahmen des Ministertreffens vom 6. Oktober 2017 in Tallinn haben die 32 Länder der EU und der EFTA eine gemeinsame Deklaration zur Förderung von E-Government unterzeichnet. Mit der «Tallinn Declaration on eGovernment»¹¹ soll eine gemeinsame Basis gelegt werden, um die Digitalisierung der Verwaltung nicht nur national, sondern auch international voranzutreiben. Unter anderem sollen Dienstleistungsprozesse der Verwaltung möglichst digital und für alle zur Verfügung stehen. Auch soll die Dateneingabe für Bürger sowie Unternehmen zuverlässig und sicher sein und nur einmal getätigt werden müssen (Once-Only-Prinzip). Zudem wird angestrebt, dass die IT-Systeme national und international kompatibel sind¹².

Im Dezember 2018 hat der Bundesrat die Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes verabschiedet¹³. Das Ziel dieser Strategie ist, mehrfach genutzte Stammdaten künftig gemeinsam zu bewirtschaften und allen föderalen Ebenen sowie weiteren berechtigten Kreisen zur Nutzung bereitzustellen. Die Umsetzung soll schrittweise angegangen werden¹⁴. Damit nahm der Bundesrat die Forderung der Motion 16.4011 «Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung»¹⁵ der FDP-Liberalen Fraktion auf, die am 13. Juni 2017 vom Parlament angenommen wurde. In der Folge hat er mehrfach seinen Willen zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips bekräftigt, beispielsweise in der Stammdatenstrategie vom Dezember 2018 und zuletzt in der IKT-Strategie 2020–2023.¹⁶

Das Once-Only-Prinzip kann als umgesetzt betrachtet werden, wenn der «Kunde» bzw. Bürger seine Daten gegenüber der Verwaltung nur einmal bekanntgeben muss. Wie dieses Ziel innerhalb der Verwaltung erreicht wird, bleibt ihr überlassen. Once-Only erzwingt keine zentrale Datenhaltung.

Departements Vertreter weisen übereinstimmend darauf hin, dass die Bedeutung von Once-Only in der Bundesverwaltung nicht einheitlich verstanden wird. Ausserdem ist den Departements Vertretern kein übergreifendes Konzept bekannt, wie Once-Only umzusetzen ist und welche Stammdaten wo und in wessen Verantwortung verwaltet werden sollen.

SUPERB-Beitrag zu Once-Only

SUPERB MDG will einen Beitrag zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips leisten, indem Geschäftspartnerdaten für die Supportprozesse künftig nur noch einmal erfasst und in MDG zentral verwaltet werden. Das zivile MDG-System soll künftig im Sinne von Once-Only auch das militärische MDG-System mit bundesweit gemeinsam genutzten Geschäftspartnerinformationen beliefern.

SUPERB will Geschäftspartnern der Bundesverwaltung (Bürgern und Unternehmen) die Möglichkeit bieten, wo rechtlich erlaubt, ihre MDG-Daten selbst zu verwalten. Das EFD wird

¹¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/49838.pdf>

¹² Zitiert aus Medienmitteilung des ISB vom 6.10.2017: «Schweiz unterzeichnet europäische Deklaration zu E-Government»

¹³ SB018 – IKT-Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes

¹⁴ Vgl. Kapitel 3 der IKT-Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes

¹⁵ Motion 16.4011, Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung, 14.12.2016, Daniela Schneeberger

¹⁶ IKT-Strategie des Bundes 2020–2023, April 2020: Vorwort von Herrn Bundesrat Maurer und Ziel A1-1, S. 8

die Funktion zur Selbstverwaltung von Unternehmensdaten in sein ePortal integrieren, das Ende 2020 in Produktion gehen soll und u. a. auch Zugang zu Steuer- und Zollprozessen gewähren wird.

Once-Only-Prinzip von SUPERB nur teilweise umgesetzt und Nutzung des SAP-Standards eingeschränkt

Die Nutzung der MDG-Daten ausserhalb der Supportprozesse ist in der ersten Phase nicht vorgesehen. Mit einer Rechtsabklärung der EFV über MDG wird aber geprüft, ob sie erlaubt werden könnte, sofern die betroffenen Verwaltungseinheiten dafür über die nötigen Rechtsgrundlagen verfügen.

Zum Prüfungszeitpunkt hat MDG beabsichtigt, die Verwaltung von Geschäftspartnerstammdaten in MDG nur Fachanwendungen zu erlauben, die einen der fünf Supportprozesse aufrufen bzw. implementieren. Als Konsequenz sollten alle anderen Geschäftsprozesse und deren Fachanwendungen keinen Zugriff auf die Geschäftspartnerstammdaten in MDG bekommen. Wie gross deren Anzahl ist und mit welchen Auswirkungen auf betroffene Geschäftsprozesse und Fachanwendungen konkret zu rechnen ist, hat das Projekt nicht erhoben. Als Folge dieser Einschränkung müssten alle betroffenen Nicht-Supportprozess-Fachanwendungen ihre Geschäftspartnerstammdaten weiterhin von den Basisregister beziehen oder selber erheben und verwalten. Das hätte weitreichende organisatorische und technische Konsequenzen, die im nachfolgenden Exkurs dargestellt werden.

Auch Nicht-Supportprozess-Anwendungen wie jene des Bundesamtes für Energie (BFE) oder des ISB, die die Portfolio- und Projektmanagement-Lösung SAP ERP PPM verwenden, dürften die Geschäftspartnerstammdaten, gestützt auf die vom Projekt MDG initiierte Rechtsgrundlage, nicht nutzen. Dies, obwohl das Ressourcenmanagement im SAP PPM unter S/4HANA (wie alle anderen Module) voraussetzt, dass die benötigten Ressourcen (z. B. Mitarbeiter, Lieferanten) mit ihren Rollen zentral als Geschäftspartner angelegt sind¹⁷. Weil die Rechtsgrundlage MDG auf die Supportprozesse eingeschränkt werden soll, müssten betroffene Verwaltungseinheiten somit auch entgegen dem SAP-Standard vorläufig selber entwickelte Lösungen für die Geschäftspartnerstammdatenverwaltung weiter betreiben oder neu implementieren. Dies erschwert dementsprechend auch die Umsetzung der Vorgabe der Strategie «ERP-IKT 2023¹⁸», gemäss der SUPERB von Eigenentwicklungen wo immer möglich absehen soll, damit die Bundesverwaltung vollumfänglich von den SAP-Standardfunktionen profitieren und den Änderungsbedarf bei künftigen Releases geringhalten kann.

Komplexitätsschub bei Limitierung der Unternehmensstammdaten auf Supportprozesse

Mit der zentralen Geschäftspartnerverwaltung SUPERB MDG wird für die Supportprozesse ein Schritt in Richtung «Once-Only» gemacht (in Abbildung 4 links). Das gilt aber nicht für Nicht-Supportprozess-Fachanwendungen (in Abbildung 4 rechts), sogar solche mit Schnittstellen in die Supportprozesse. Verwaltungseinheiten müssten demzufolge künftig ihre Geschäftspartner in zwei weitgehend getrennten Geschäftspartnerverwaltungen (GP) bewirtschaften: zentral in MDG für Supportprozesse (in Abbildung 4 blau) und jeweils lokal für jede Nicht-Supportprozess-Fachanwendung (in Abbildung 4 violett). Dies hätte einen erheblichen Komplexitätsschub für das Gesamtsystem zur Folge und nicht wie beabsichtigt eine Vereinfachung.

¹⁸ SB018 — IKT-Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes

Dürften alle Fachprozesse und -anwendungen (FA) die Unternehmensstammdaten in MDG (in Abbildung 4 blau) gleichermassen nutzen, können Parallelitäten in den Prozessen und Anwendungen verhindert und die nötige Infrastruktur deutlich einfach gestaltet werden (vgl. Abbildung 4 rechts).

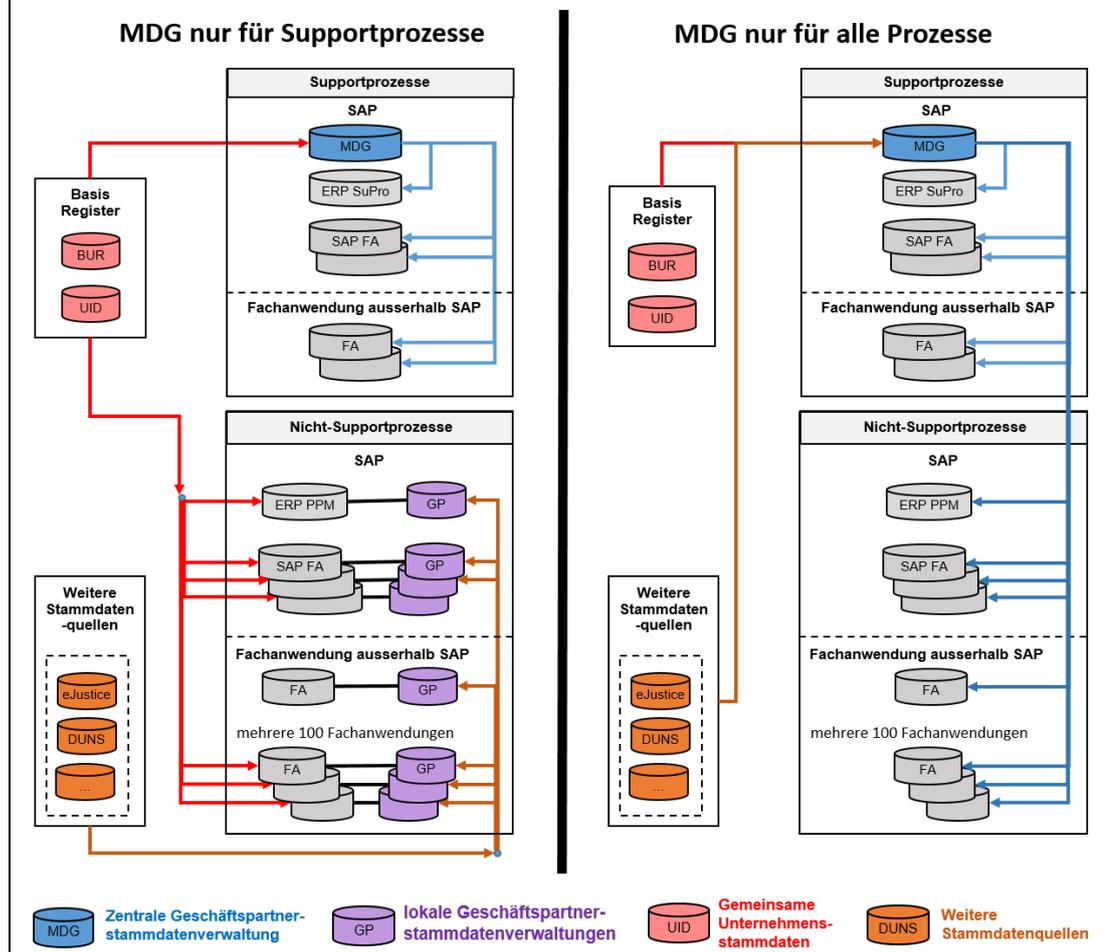


Abbildung 4: Vergleich der Gesamtkomplexität, wenn SUPERB MDG die Geschäftspartnerstammdaten nur für Supportprozesse (links) oder für alle Prozesse (rechts) zur Verfügung stellt (Quelle: Darstellung der EFK)

End-to-End-Prozesse und Stammdaten

Ergänzend zum Once-Only-Prinzip geht es bei der End-to-End-Betrachtung darum, Geschäftsprozesse über Verwaltungseinheiten und Systemgrenzen hinweg digital zu unterstützen und ohne Medienbruch abzuwickeln. Dies ist ebenfalls ein Ziel der Tallin-Deklaration und ein zentrales Ziel der Digitalisierungsstrategie des Bundes.

Die Kernprozesse der Bundesverwaltung dienen der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags. Ein einfaches Beispiel dafür ist die Vergabe von Funklizenzen, für welche Gebühren anfallen. Dafür muss das Bundesamt für Kommunikation eine Rechnung ausstellen und die Zahlung entgegennehmen. Bei diesen beiden Prozessschritten handelt es sich um Supportprozess-Elemente.

Nach dem End-to-End-Prinzip müssen die Supportprozess-Schritte nahtlos in den Lizenz-Ausstellungsprozess integriert sein. Die für den gesamten Geschäftsprozess benötigten Stammdaten müssen in jedem Prozessschritt verfügbar sein (vgl. Abbildung 5), nicht nur für den Supportprozess-Teilschritt «Rechnung ausstellen».

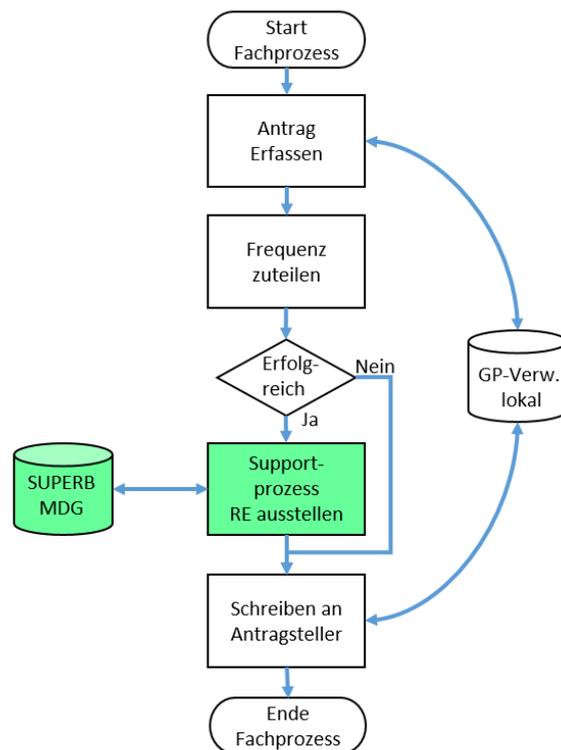


Abbildung 5: Beispiel eines End-to-End-Geschäftsprozesses mit Support-Prozess-Aufrufen (Quelle: Darstellung der EFK)

Die Verwaltung der gemeinsamen Geschäftspartnerstammdaten im MDG muss dazu nahtlos mit der Verwaltung der geschäftsprozessspezifischen Geschäftspartnerstammdaten zusammenspielen, im erwähnten Beispiel wäre es die Zuweisung der reservierten Funkfrequenzen zum Lizenznehmer.

Anforderungen an SUPERB zur Gewährleistung der End-to-End-Prozesse

Bisher hat SUPERB seine Arbeiten weitgehend auf das Zusammenspiel der zentralen Geschäftspartnerstammdatenverwaltung mit den Supportprozessen innerhalb von SAP konzentriert (in Abbildung 6 grün).

SUPERB stellt den Fachwendungen zur Abwicklung von Supportprozessen die MDG-Stammdaten mittels Schnittstelle zur Verfügung. Da MDG seine Geschäftspartnerstammdaten den Fachanwendungen ausserhalb der Supportprozesse nicht zur Verfügung zu stellen plant, hat es auch nicht analysiert, wie die MDG-Stammdatenprozesse zu gestalten wären, damit diese reibungslos mit den dezentralen Verwaltungen der fachspezifischen Unternehmensstammdaten zusammenspielen. Welche Auswirkungen die Einführung der zentralen Geschäftspartnerstammdatenverwaltung auf die angeschlossenen Fachanwendungen hat, hat SUPERB erst ansatzweise analysiert. Anforderungen von den Fachanwendungen, die über Schnittstellenfragen hinausgehen, wurden nicht systematisch erhoben. Es sind aber «Proof of Concepts» mit einigen Partnern geplant.

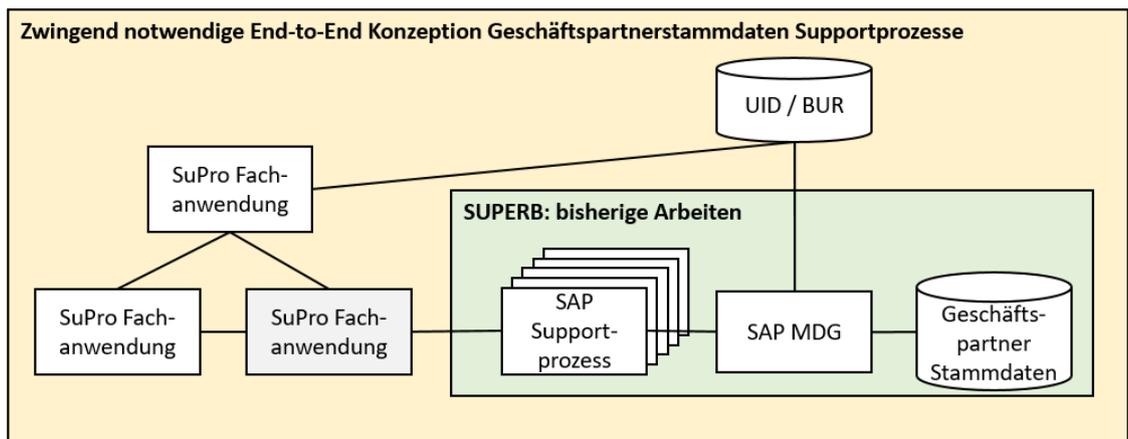


Abbildung 6: End-to-End-Stammdatenmanagement Geschäftspartner (Quelle: Darstellung der EFK)

Folgende Beispiele zeigen die Bedeutung einer End-to-End-Betrachtung für die Prozesseffizienz:

- Unternehmen sollen ihre Stammdaten im Selfservice pflegen können. Zur Vermeidung von Dubletten wäre es hilfreich, wenn ihnen bei der Ersterfassung ähnliche Namen allenfalls bereits erfasster Unternehmen angezeigt würden. Eine Anzeige, wie sie jedermann auf <https://www.uid.admin.ch/> abfragen kann, würde genügen. Aufgrund juristischer Bedenken ist umstritten, ob Abfrageresultate entsprechend ausgewiesen werden dürfen, weil das aus rechtlicher Sicht eine Datenbekanntgabe aus einem nicht öffentlich zugänglichen Register wäre.
- Bereits heute können Unternehmen manche Transaktionen mit Stellen der Bundesverwaltung unterbruchfrei über das Internet abwickeln. Voraussetzung dafür ist, dass benötigte Geschäftspartnerstammdaten unmittelbar zur Verfügung stehen. Einige Departements Vertreter befürchten, dass unterbruchfreie Transaktionen mit der Einführung der zentralen Geschäftspartnerverwaltung verhindert oder zumindest erschwert werden könnten.

Die Verantwortlichen im Projekt MDG haben das Problem der rechtzeitigen Verfügbarkeit der Stammdaten erkannt und entsprechende Schlüsselanforderungen aufgenommen. Es ist u. a. eine Expressfunktion für das Anlegen von Geschäftspartnern für Geschäftsprozesse angedacht, die nicht warten können, bis der zeitaufwendige Anlegeprozess mit allen geforderten Prüfschritten abgeschlossen ist. Die Bestrebungen des SG GSVB und des BFS sehen eine zwingende Verwendung der gemeinsamen Unternehmensstammdaten aus den Basisregistern vor, die nicht unbedingt den Aktualitätsanforderungen der Geschäftsprozesse bzw. von MDG entsprechen. Das kann zu einem Übersteuern von aktuelleren Daten führen. Vergleiche dazu Kapitel 5.

Beurteilung

Der Bundesrat und das Parlament sind sich einig: Die Digitalisierung soll genutzt werden, um die administrative Last von Bürgern wie auch Unternehmen zu senken. Behördenprozesse sollen effizienter werden. Insbesondere sollen Bürger und Unternehmen ihre Daten den Behörden künftig nur noch ein einziges Mal melden müssen. Dieses Ziel zwingt die Behörden, Silo-übergreifende Konzepte und Lösungen zu erarbeiten.

SUPERB leistet einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips, aber voraussichtlich nur für die Supportprozesse. Dass die Nutzung der MDG-Stammdaten durch Nicht-

Supportprozesse nicht vorgesehen ist, verletzt das Once-Only-Prinzip und hat erhebliche Konsequenzen. Es ist unsicher, in welcher Form solche Nicht-Supportprozess-Fachanwendungen mit der Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage verhindern können, dass sie eigene Geschäftspartnerstammdatensystemen aufbauen, oder bestehende Geschäftspartnerverwaltung komplex umbauen und selber weiter betreiben müssen. Hier sollte SUPERB eine aktive Rolle zur Integration der Stammdatensystemen spielen. Nur so kann vermieden werden, dass auch die Prozesse zur Verwaltung der Geschäftspartnerstammdatensystemen komplexer und aufwendiger ausfallen.

Damit die Stammdatensystemen nicht redundant geführt und gepflegt werden müssen und die Geschäftsfallabwicklung in den Verwaltungseinheiten effizient erfolgen kann, muss SUPERB die MDG-Stammdatensystemen auch den Nicht-Supportprozess-Fachanwendungen zur Verfügung stellen. Ausserdem muss es seine Verwaltungsprozesse mit jenen der betroffenen Kernprozesse verknüpfen und abstimmen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Nutzung von Geschäftspartnerstammdatensystemen aus MDG auch für Nicht-Supportprozess-Fachanwendungen sicherzustellen.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir teilweise einverstanden. Mit Beschluss vom 25.11.2020 hat der Bundesrat entschieden, die Nutzung der Geschäftspartnerstammdatensystemen aus dem MDG vorläufig auf Supportprozesse zu beschränken. Gleichzeitig hat er das EFD beauftragt, ihm in Zusammenarbeit mit der BK und dem EDI bis spätestens 30. Oktober 2024 einen Bericht zu unterbreiten, in welchem insbesondere die Frage beantwortet wird, ob weiterhin Gründe bestehen, den Zugang auf die Geschäftspartnerstammdatensystemen auf Supportprozesse zu beschränken. Diesem Bericht kann jetzt nicht vorgegriffen werden.

Empfehlung 7 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, in Zusammenarbeit mit den Fachämtern und ihren Geschäftsprozessverantwortlichen, deren Anforderungen an eine nahtlose Integration der Stammdatensystemenverwaltungsprozesse von MDG in die End-to-End-Geschäftsprozesse zu erheben und im Rahmen der Projektarbeiten die Umsetzung zu unterstützen.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden.

Die Anforderungserhebung an eine nahtlose Integration der Stammdatensystemenverwaltungsprozesse in die End-to-End Geschäftsprozesse wurde im Rahmen von SUPERB bereits im zweiten Semester 2020 aufgenommen. Auf Basis der Erkenntnisse konnten bereits erste Proof-of-Concepts durchgeführt werden (z.B. mit dem WBF). Die gewonnenen Erkenntnisse dienen nun der weiterführenden technischen sowie fachlichen Umsetzung (inkl. allenfalls notwendigen Verordnungsanpassungen).

6.3 Die Stammdatenqualität in MDG für die fehlerfreie Geschäftsabwicklung zwingend notwendig

Stammdaten dienen als Grundlage für die Abwicklung der Geschäftsprozesse, i. e. sie müssen den Anforderungen aller sie nutzenden Geschäftsprozesse gerecht werden. Tun sie das nicht, behindern oder erschweren sie deren Abwicklung. Schlimmstenfalls führen sie zu Fehlern in der rechtmässigen Geschäftsabwicklung. Insbesondere kritisch ist die eindeutige Identifikation der Objekte sowie die Korrektheit, Vollständigkeit und Aktualität der verwalteten Daten. Die Bedeutung der Datenqualität illustriert das Beispiel der ESTV: Sie berichtet, dass 2019 über 50 000 Briefe wegen ungültigen Adressen retourniert wurden.

Wo externe Datenquellen verfügbar sind und die Datenqualität ausreichend garantiert werden kann, will MDG Geschäftspartnerstammdaten von dort beziehen und auf eine unabhängige Erhebung und Pflege verzichten. Die möglichen Datenquellen für die von MDG behandelten Stammdaten zu Unternehmen und natürlichen Personen sowie die damit verbundenen Massnahmen zur fehlerfreien Datenverwaltung sind jeweils unterschiedlich, daher werden sie nachfolgend getrennt betrachtet.

Unternehmensstammdaten

Wie vom SG GSVB vorgesehen, bezieht MDG Unternehmensstammdaten vom UID-Register und BUR. Das BFS sammelt die meisten UID-Daten nicht selber, sondern übernimmt sie aus Vorsystemen: unter anderem von den Handelsregistern der Kantone, den kantonalen Steuerregistern, dem Mehrwertsteuerregister der ESTV und diversen Branchenregistern¹⁹. Manche der UID-Datenlieferanten, beispielsweise das AGIS²⁰, werden künftig gleichzeitig an das MDG angeschlossen sein.

¹⁹ Vgl. Art. 4 Abs. 3 UIDV. SR SR 431.031.

²⁰ Webseite des Bundesamts für Landwirtschaft zum Agrarpolitischen Informationssystem AGIS

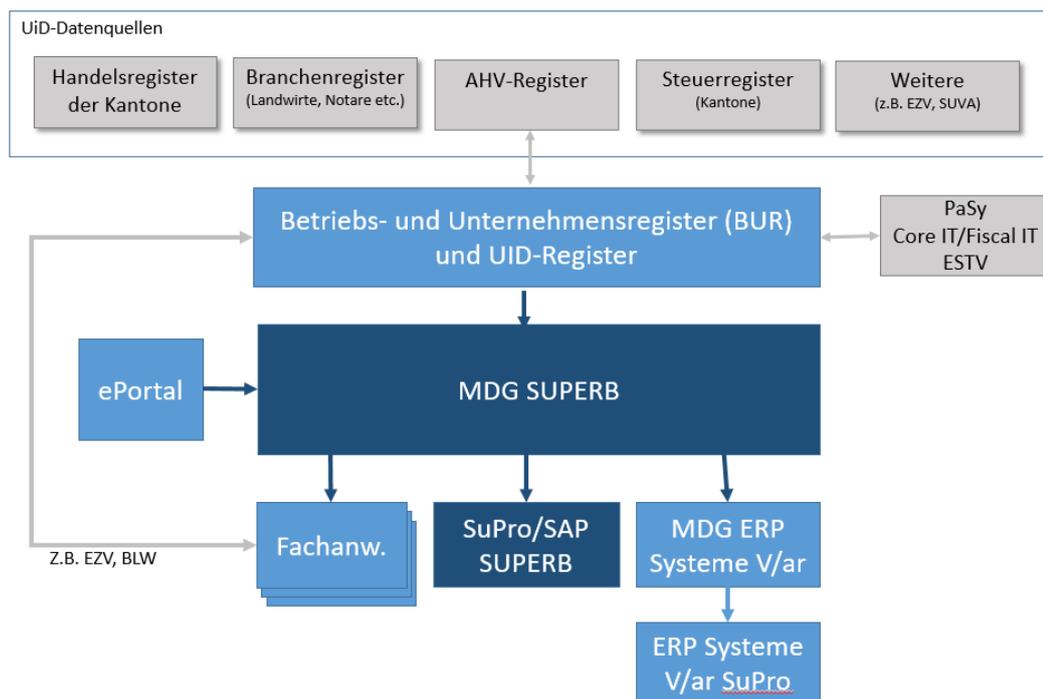


Abbildung 7: Datenflüsse bei der Erfassung und Änderung von Unternehmensstammdaten (Quelle: Darstellung der EFK)

Identifizierende Merkmale

Zur eindeutigen Identifikation von Schweizer Unternehmen kann SUPERB auf das UID-Register und BUR zurückgreifen. Dies ist die einzige rechtlich legitimierte Quelle zur eindeutigen Identifikation von Schweizer Unternehmen²¹. Gemäss ESTV erschweren gelegentlich auftretende Dubletten die Identifikation. Ursache dafür sind unterschiedliche Zulieferwege für Unternehmensmeldungen.

SUPERB benötigt auch Angaben zu Kleinunternehmen, die nicht in einem Handelsregister eingetragen und nicht mehrwertsteuerpflichtig sind sowie ausländische Firmen, die weder im UID-Register noch im BUR geführt werden. Für sie plant MDG einen eigenen Identifikator.

Beschreibende Merkmale

Zusätzlich zum Unternehmens-Identifikator benötigen die Supportprozesse weitere beschreibende Eigenschaften wie Firmennamen, Adressen und Bankverbindungen. Das UID-Register führt einige davon. Das BUR enthält zusätzlich Angaben zu Firmenstrukturen. Es bietet sich für MDG daher an, diese Daten aus diesen beiden Registern zu beziehen.

Die Datenqualität im UID-Register und BUR wird von Geschäftsprozessverantwortlichen teilweise als ungenügend beurteilt. Dies belegen sie mit verschiedenen Auswertungen und Erfahrungen. Für das UID-Register ist dies teilweise mit den rechtlichen Grundlagen des UID-Registers erklärbar. MDG und die Fachanwendungen benötigen tagesaktuelle Daten, beispielsweise Adressen, die eine fehlerfreie Postzustellung erlauben. Das BFS hingegen

²¹ Art. 2 UIDG, SR 431.03

muss Daten aus den Handels- und Branchenregistern gemäss UID-Gesetz²² bzw. UID-Verordnung²³ *unverändert* in das UID-Register übernehmen. Beispielsweise ist in der Handelsregisterverordnung vorgesehen, dass ein Handelsamt, das Fehler entdeckt, die Betroffenen auffordern muss, innert 30 Tagen die nötigen Korrekturen vorzunehmen²⁴. Das BFS darf gemäss aktueller Gesetzeslage diese Daten nicht selber korrigieren, auch wenn sie fehlerhaft sind. Dies führt aus Sicht der Supportprozesse unter anderem zu fehlerhaften bzw. nicht aktuellen Adressen.

Für das BUR aktualisiert das BFS die darin geführten Angaben für Grossunternehmen vierteljährlich, für kleine jährlich. Die erhebliche Zeitverzögerung verursacht bei allen Geschäftsprozessen Probleme, die auf aktuelle Firmenstrukturdaten angewiesen sind (z. B. bei der ESTV oder den Supportprozessen).

Das SG GSVB und das BFS sehen vor, dass künftig die gemeinsamen Unternehmensstammdaten ausschliesslich von den zentralen Bundesregistern bezogen werden sollen. Die Verwaltungseinheiten des Bundes sollen damit ausnahmslos verpflichtet werden, die Unternehmensstammdaten aus dem UID-Register und BUR zu verwenden.

Natürlichen Personen

MDG muss auch Geschäftspartnerdaten zu natürlichen Personen verwalten. Betroffen sind vor allem in der Schweiz niedergelassene Personen, aber auch solche mit Wohnsitz im Ausland.

Das UPI-Register²⁵ ist aktuell die einzige qualitativ hochstehende Quelle für eine eindeutige Identifikation von in der Schweiz ansässigen Personen oder Schweizer Bürgern im Ausland. Die AHV-Versichertennummer darf gemäss aktuellem AHV-Gesetz allerdings nur dann systematisch verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind. Damit MDG die AHV-Nummer generell verwenden darf, müsste also die Gesetzesgrundlage dafür erst geschaffen werden. Das Parlament behandelt zum Prüfungszeitpunkt aber eine Revision des AHV-Gesetzes, welche bei Annahme die systematische Verwendung der Versichertennummer durch die Behörden erlauben würde²⁶.

Bereits heute verwenden mehrere Anwendungen mit Schnittstellen zu SAP die AHV-Versichertennummer und verfügen über die dafür nötigen gesetzlichen Grundlagen. Gemäss dem offiziellen Verzeichnis der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)²⁷ sind dies etwa das Bundesamt für Zivildienst oder das Bundesamt für Sport. Diese berechtigten Fachanwendungen mit Schnittstellen zu Supportprozessen müssen zukünftig die Personenstammdaten aus MDG verwenden.

Aus Sicht des Projektleiters MDG wäre die Verwendung der AHV-Nummer in MDG sehr erstrebenswert. Die rechtliche Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Nummer muss dafür erst geschaffen werden. Sollte die AHV-Nummer nicht in MDG geführt

²² Vgl. Art. 9 Abs. 3 UIDG, SR 431.03.

²³ Vgl. Art. 4 Abs. 1 UIDV, SR 431.031.

²⁴ Art. 152f HRegV, SR 221.411

²⁵ UPI = Unique Person Identifier, entspricht der AHV-Versichertennummer

²⁶ Botschaft des Bundesrates zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden: Parlamentarische Geschäftsdatenbank Curia Vista und Webseite des BSV zur Vernehmlassung

²⁷ Verzeichnis der systematischen Benutzer der AHVN13

werden, müssten betroffene Anwendungen manuell eine Zuordnung der Geschäftspartnerstammdaten vornehmen, die im Zusammenhang mit einem Supportprozess benötigt werden.

Chancen zur Verbesserung der Datenqualität bleiben ungenutzt

SUPERB hat verschiedene Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität nicht vorgesehen:

- SUPERB sieht keine Initiale Übernahme der Daten aus den UID- und BUR-Registern in das MDG vor. Mit einer Übernahme im Vorfeld wie es die ESTV für ihr Partnerverwaltungssystem PaSy implementiert hat, könnten Erfassungsprozesse optimiert und beschleunigt werden. Dabei müssten die Daten vor der Nutzung geprüft und bei Bedarf korrigiert werden. Begründet wird der Verzicht auf eine Vorübernahme von Daten mit der Beurteilung der Juristen, dass eine solche nicht verhältnismässig und damit mit den Grundsätzen des Datenschutzrechts (Art. 4 Abs. 3 DSG) nicht vereinbar wäre.
- Das UID-Register aktualisiert und bereinigt seine Daten aufgrund von Meldungen ihrer Quellsysteme. Es werden z. B. auch Dubletten eliminiert, wenn Partner wie die ESTV auf solche aufmerksam machen. Die EFK fand zum Prüfzeitpunkt keine Hinweise dafür, dass SUPERB untersucht hat, wie Aktualisierungen und Fehlerkorrekturen aus dem UID-Register und BUR ins MDG übernommen werden können.

Beurteilung

Die Zentralisierung der Geschäftspartnerstammdaten im MDG birgt neben den Vorteilen auch eine Gefahr: Enthält MDG unvollständige, fehlerhafte oder veraltete Daten, wirkt sich dies unmittelbar negativ auf eine Vielzahl von Anwendungen und Geschäftsprozessen aus. Fehlerhafte Geschäftspartnerstammdaten können zu erheblichen Mehraufwänden in der Bundesverwaltung und bei Unternehmen bzw. Bürgern führen.

SUPERB ist sich der Herausforderung bewusst und beschäftigt sich mit der Gewährleistung der geforderten Datenqualität auf verschiedenen Ebenen: konzeptionell, technisch, rechtlich etc.

SUPERB ist mit einem Dilemma zwischen der Sicherstellung der Datenqualität und der Einhaltung von Vorgaben konfrontiert. Einerseits können die beiden Basisregister (UID-Register und BUR) aufgrund der aktuellen Gesetzeslage nicht in jedem Fall fehlerfreie Unternehmensstammdaten liefern. Andererseits strebt das SG GSVB gemeinsam mit dem BFS eine bundesweite Regelung an, dass im UID-Register und BUR verwaltete Unternehmensstammdaten von allen Verwaltungseinheiten zwingend bezogen werden müssen. MDG darf die Daten aus dem UID-Register und dem BUR aber nicht unbesehen übernehmen. Eine Prüfung und nötigenfalls Bereinigung der Daten ist unumgänglich, damit die Daten für die Supportprozesse brauchbar sind.

SUPERB hat bisher keine Lösung für Stammdaten von natürlichen Personen erarbeitet, da diese von laufenden Rechtsanpassungen im Parlament abhängig ist. Eine Ausarbeitung von alternativen Lösungen (z. B. Aufnahme in die Liste der explizit erlaubten Ausnahmen) bei einer Ablehnung im Parlament fehlt. Dies ist aufgrund der hohen Relevanz nur bedingt nachvollziehbar.

Die EFK vermisst in den bisherigen Arbeiten ausserdem die Analyse zu Mitarbeiterdaten. Gemäss SAP-Vorgaben sollen andere SAP-Module wie Finanzen oder Immobilien die Mitarbeiterdaten aus MDG beziehen.

Von besonderer Bedeutung und Dringlichkeit ist eine Lösung für die eindeutige Identifikation von natürlichen Personen.

Empfehlung 8 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Anforderungen der Datennutzer bezüglich Datenqualität, Verfügbarkeit und Prozessintegration im Kontext mit Supportprozessen systematisch zu erheben. Der Geschäftspartnerstammdatenverwaltungsprozess ist so umzusetzen, dass alle Massnahmen (inkl. Verordnungsanpassungen) ausgeschöpft werden, um diese Anforderungen zu gewährleisten.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden.

siehe Stellungnahme Empfehlung 20407.007

Das Programm wird unter Einbezug der Datennutzer die nötigen Massnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität treffen.

Empfehlung 9 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, eine Lösung für die eindeutige Identifikation von natürlichen Personen im MDG auszuarbeiten.

Stellungnahme des Geprüften

Mit dieser Empfehlung sind wir einverstanden. Sie ist bereits umgesetzt.

Im Projekt MDG von SUPERB ist vorgesehen, als eindeutige Identifikation von natürlichen Personen in erster Linie die AHV-Nummer zu nutzen. SUPERB geht aktuell davon aus, dass diese Lösung aufgrund der am 18.12.2020 vom Parlament verabschiedeten neuen gesetzlichen Grundlage im AHVG (Geschäftsnummer 19.057 "Systematische Verwendung der AHV Nummer durch Behörden") nun vorliegt und die Umsetzung an die Hand genommen werden kann. Das Datum der Inkraftsetzung dieser Gesetzesänderung ist noch unklar. Sie erfolgt frühestens in der zweiten Hälfte 2021. Das Projekt MDG von SUPERB ist diesbezüglich mit der zuständigen Stelle im BSV in Kontakt, um den Zeitplan für die notwendige Anpassung der Verordnungsbestimmungen für MDG zu koordinieren.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

431.031 – Verordnung über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDV) vom 26. Januar 2011 (Stand am 1. Februar 2020)

431.03 – Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) vom 18. Juni 2010 (Stand am 1. Januar 2018)

235.1 – Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (Stand am 1. März 2019)

Weisungen des Bundesrates zum Programm SUPERB:

Version vom 12. Februar 2020

Version vom 19. August 2020

Parlamentarische Vorstösse

19.3686 – Interpellation durch Doris Fiala vom 19.6.2019, Tallinn-Deklaration zu E-Government. Wo steht die Schweiz heute, und was ist zu tun?

16.4011 – Motion durch Daniela Schneeberger vom 14.12.2016, Digitalisierung. Keine Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung

und

Antrag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 25.6.2020, die Motion nicht abzuschreiben

10.3641 – Motion zur Überprüfung der Steuerung der Informatiklösung SAP in der Bundesverwaltung vom 7. September 2010

Botschaften

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

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
BRB	Bundesratsbeschluss
BUR	Betriebs- und Unternehmensregister
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
NAD	Nationaler Adressdienst
NaDB	Programm Nationale Datenbewirtschaftung (Quelle: BFS)
OData	Open Data Protocol
SG GSVB	Steuerungsgremium Gemeinsame Stammdatenverwaltung des Bundes
SuPro	Supportprozesse
UID	Unternehmens-Identifikationsnummer
V	Verteidigung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Anhang 3: Glossar

Agiles Projektvorgehen	<p>Um Probleme im herkömmlichen Programmvorgehen mit sequentiell durchlaufenen Phasen zu lösen oder zumindest zu reduzieren, wurde 2001 in der Software Entwicklung ein agiles Vorgehen postuliert (agile manifesto²⁸).</p> <p>Kurz gesagt bietet agiles Vorgehen eine Methode mit der man:</p> <ul style="list-style-type: none">• ein System in kleinen Schritten erweitern kann;• den jeweils geschaffenen Wert messen kann;• die geschaffene Lösung an geänderte Anforderungen, neue Erkenntnisse und benötigte Erweiterungen anpassen kann;• kontinuierlich gesammelte Erfahrungen zur Verbesserung der Arbeit nutzen kann.
Betriebs- und Unternehmensregister (BUR)	<p>Das BUR dient dem BFS als Adressregister für die statistischen Erhebungen bei Unternehmen und Arbeitsstätten. Auch andere Ämter der Bundesverwaltung und zahlreiche Kantone verwenden das BUR zu statistischen oder administrativen Zwecken. (Quelle: BFS)</p>
Core-IT	<p>siehe FISCAL-IT</p>
DaziT	<p>Das Programm DaziT ist das Schlüsselement zur Modernisierung und Digitalisierung der EZV und verfolgt einen gesamtheitlichen Transformationsansatz. Die Zoll- und Abgabenerhebungsprozesse werden vereinfacht, harmonisiert und durchgehend digitalisiert. Die Sicherheit von Bevölkerung, Wirtschaft und Staat wird in Bezug auf die grenzüberschreitende Kriminalität oder irreguläre Migration durch effizientere Prozesse und digitale Vernetzung verbessert. Das Programm DaziT wurde am 1. Januar 2018 offiziell lanciert und dauert bis Ende 2026. (Quelle: EZV)</p>
einsatzrelevant	<p>Als einsatzrelevant bezeichnet werden Systeme und Anwendungen, die eine «robuste Kernleistung», eine «einsatzrelevante Kernleistung», oder eine «mit Kernleistungen verknüpfte Basisleistung» erbringen.</p>
ERP	<p>Enterprise Resource Planning = integriertes Management der wesentlichen Geschäftsprozesse eines Unternehmens</p>

²⁸ www.agilemanifesto.org/iso/de/principles.html

ERP Systeme V/ar	ERP Systeme V/ar ist das Schwesterprogramm von SUPERB für die Erneuerung der einsatzrelevanten SAP-Systeme des VBS. Eine separate SAP-Systemlandschaft ist notwendig, damit die Armee den Leistungsauftrag 2018 erfüllen kann. ERP Systeme V/ar wird als besonders gesichertes, abkoppelbares und hochfunktionales System auch in ausserordentlichen Lagen verfügbar sein. Ausserdem erfüllt es besondere funktionale Anforderungen, die von den Bedürfnissen der zivilen Bundesverwaltung erheblich abweichen. Während der normalen Lage werden Synergien mit dem zivilen ERP-System realisiert, das im Rahmen des Programms SUPERB aufgebaut wird.
Fachanwendung (FA)	Anwendung, welche für einen bestimmten Fachbereich verwendet wird. (Quelle: Bundeskanzlei)
Fachspezifische Unternehmensstammdaten	<p>Unternehmensstammdaten, die weder Teil der Gemeinsamen noch der Zusatzdaten zu Unternehmen sind.</p> <p>Quelle: «Unternehmensstammdaten – Unternehmensdefinition, Datenverwaltung, Prozesse, Registerinhalte und Definition der Stammdaten» vom 21. April 2020, BFS und SG GSVB, Version 1.1</p> <p>Hinweis: Im Dokument «Organisationskonzept Gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund» vom 20. April 2020, Version 1.1. werden die Fachspezifischen Unternehmensstammdaten als «Lokale Unternehmensstammdaten» bezeichnet. Die in beiden Dokumenten verwendeten Begriffe sind unterschiedlich, meinen aber das Gleiche.</p>
FISCAL-IT	Ende 2018 hat die ESTV das Programm FISCAL-IT mit sämtlichen Projekten abgeschlossen. Mit FISCAL-IT optimierte die ESTV ihre Prozesse und konnte somit in den Fachabteilungen Stellen zugunsten anderer Aufgaben einsparen. Erstmals in der zivilen Bundesverwaltung hat die ESTV SAP S/4HANA MDG für die zentrale Stammdatenverwaltung eingesetzt. Die neu aufgebauten Systeme hat sie in die gemeinsame Betriebsorganisation Core-IT mit dem BIT überführt.
Gemeinsame Stammdaten	<p>«Gemeinsame Stammdaten» bezeichnen Stammdaten, die für mehr als eine Verwaltungseinheit relevant sind.</p> <p>Stammdaten lassen sich in Bereiche gruppieren, beispielsweise Unternehmensstammdaten; Personenstammdaten, Gebäudestammdaten, Geodaten. (Quelle: Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes» vom Dezember 2018)</p>

Gemeinsame Unternehmensstammdaten	<p>Unternehmensstammdaten, die sämtliche Verwaltungseinheiten von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Identifikation und Beschreibung von Unternehmen bzw. Einheiten benötigen.</p> <p>Quelle: «Unternehmensstammdaten – Unternehmensdefinition, Datenverwaltung, Prozesse, Registerinhalte und Definition der Stammdaten» vom 21. April 2020, BFS und SG GSVB, Version 1.1.</p>
GEVER	<p>Unter der Gesamtkoordination der Bundeskanzlei werden seit dem 1. Januar 2013 alle bundesweiten Aktivitäten rund um die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) gesteuert und geführt.</p> <p>Im Zentrum der Aufgaben steht derzeit die Führung des Programms GENOVA. Mit diesem wird die GEVER-Lösung Acta Nova standardisiert und in der gesamten zentralen Bundesverwaltung bis Anfang 2020 eingeführt. GEVER Bund identifiziert zudem verwaltungseinheitsübergreifende Geschäftsprozesse, die über GEVER medienbruchfrei abgewickelt werden können. Damit kann die Zusammenarbeit über Departementsgrenzen hinweg effizienter und transparenter gestaltet werden. (Quelle: Bundeskanzlei)</p>
GENOVA	<p>Programm, mit dem ein im WTO-Verfahren beschafftes GEVER-Produkt (Acta Nova), standardisiert und in der gesamten zentralen Bundesverwaltung bis Anfang 2020 eingeführt werden soll. GEVER Bund identifiziert zudem verwaltungseinheitsübergreifende Geschäftsprozesse, die über GEVER medienbruchfrei abgewickelt werden können und so die Effizienz und Transparenz der Zusammenarbeit über die Departementsgrenzen hinweg verbessern sollen. (Quelle: Bundeskanzlei)</p>
Geschäftspartner	<p>Ein SAP-Geschäftspartner ist eine Organisation (Firma, Niederlassung), Person oder eine Gruppe von Personen bzw. Organisationen, an denen das Unternehmen ein geschäftliches Interesse hat.</p> <p>Hinweis: Die zentrale Verwaltung aller Geschäftspartner in MDG wird von SAP als zwingende Voraussetzung für SAP S/4HANA definiert. (Quelle: SAP)</p>
Master Data Governance (MDG)	<ol style="list-style-type: none"> a. Richtlinien, Strukturen und Prozesse zur Gewährleistung einer optimalen und gesetzeskonformen Verwaltung und Nutzung der Stammdaten. b. Von der Firma SAP bereitgestellte Produktpalette (SAP MDG Suite) zur Unterstützung der Stammdatenverwaltung.

non-SuPro-Stammdaten	<p>Stammdaten, die nicht für die Supportprozesse benötigt werden, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> • isoliert zu betrachtende Stammdaten von Fachanwendungen der Departemente und Verwaltungseinheiten, die nicht im Kontext mit Stammdaten oder Supportprozesse stehen; • Stammdaten, die nicht im Kontext betriebswirtschaftlicher Anwendungen zu betrachten sind. <p>(Quelle: Geschäftsreglement Change Board Betriebswirtschaftliche Stammdaten)</p>
Once-Only-Prinzip	<p>Grundsatz der einmaligen Erfassung: Öffentliche Verwaltungen sollten sicherstellen, dass die Menschen und Unternehmen ihnen dieselben Informationen nur einmal übermitteln. Soweit zulässig, sollten sie diese Daten – unter vollständiger Beachtung der Datenschutzvorschriften – intern mehrmals verwenden, um eine unnötige zusätzliche Belastung der Bürger und der Unternehmen zu vermeiden.</p> <p>Das Once-Only-Prinzip ist Bestandteil der Tallinn-Deklaration der EU, die von der Schweiz mitunterzeichnet wurde.</p> <p>Quelle: EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020; Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vom 19. April 2016</p>
Open Data Protocol (OData)	<p>Das Open Data Protocol ist ein von Microsoft veröffentlichter Standard für Datenaustausch zwischen kompatiblen Softwaresystemen.</p>
SAP ECC	<p>SAP ERP Central Component, Nachfolger von SAP R/3.</p> <p>Im Jahr 2015 hat SAP bekannt gegeben, dass SAP ECC ab Ende 2025 weder weiterentwickelt noch weiter unterstützt wird. 2020 wurde die Frist von SAP auf 2027 verlängert.</p>
SAP S/4HANA	<p>Nachfolger von SAP ECC. Technisch und konzeptionell grundlegend anders, sodass erheblicher Anpassungsbedarf entsteht.</p>
Stammdaten	<p>Wesentliche Grunddaten eines Unternehmens, die sich durch operative Prozesse überhaupt nicht oder nur selten verändern. Beispielsweise Kunden-, Material-, Mitarbeiter- und Lieferantendaten.</p>

Stammdaten-Management	<p>Stammdatenmanagement besteht primär aus den folgenden Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung der Stammdatenstrategie, also der wesentlichen Ziele und der unternehmensweiten Richtlinien und Standards für den Umgang mit Stammdaten, mit deren Hilfe die Verfügbarkeit, Integrität und Sicherheit von Stammdaten gewährleistet wird; • Festlegung der organisatorischen Verantwortung für Pflege und Erfassung der Stammdaten sowie für ihre Bereitstellung; • Entwicklung eines Informationsmodells für sämtliche Stammdatenobjekte auf Unternehmensebene; • Entwicklung und Pflege der Stammdatenarchitektur inkl. der Systeme zur Stammdatenhaltung und deren Verteilung. <p>(Quelle: Forschungsplattform Alexandria der Universität St. Gallen)</p>
Steuerungsgremium Gemeinsame Stammdatenverwaltung des Bundes (SG GSVB)	<p>Das SG GSVB wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2018 geschaffen und mit dem Aufbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes beauftragt. Das SG GSVB wird vom ISB geleitet und durch eine Geschäftsstelle (ebenfalls im ISB) unterstützt. Alle Departemente sowie die Bundeskanzlei sind im SG GSVB vertreten.</p>
SUPERB Departmentskoordinator	<p>Eine für die Koordination zwischen SUPERB und den Verwaltungseinheiten bzw. Fachanwendungen in einem Departement verantwortliche Person. Diese Stelle wird durch das Programm SUPERB finanziert, aber die Führungsverantwortung liegt bei den Departementen.</p>
Supportprozess (SuPro)	<p>In der Bundesverwaltung sind fünf zentrale Geschäftsprozesse als Supportprozess definiert: Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien.</p>
SuPro Stammdaten	<p>Supportprozess Stammdaten sind Geschäftspartnerstammdaten sowie weitere Stammdaten, die für Supportprozesse benötigt werden. (Quelle: Geschäftsreglement Change Board Betriebswirtschaftliche Stammdaten)</p>

Supportprozess Fachamt (SuPro-Ämter)	<p>Für jeden Supportprozess ist ein sogenanntes Fachamt verantwortlich. Die konkreten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind nicht abschliessend definiert und werden unterschiedlich wahrgenommen.</p> <p>Fachämter für die fünf Supportprozesse sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzen = Eidgenössische Finanzverwaltung • Personal = Eidgenössisches Personalamt • Beschaffung und Immobilien = Bundesamt für Bauten und Logistik • Logistik = Bundesamt für Bauten und Logistik für zivile Belange und armasuisse gemeinsam für einsatzrelevante Belange
Tallinn Declaration on eGovernment	<p>Von der Schweiz am 6. Oktober 2017 mit unterzeichnete Absichtserklärung, um das eGovernment zu fördern, insbesondere auch das Once-Only-Prinzip für Bürger und Unternehmen.²⁹</p> <p>Ergänzend wurde in der Medienmitteilung des Bundes festgehalten: «Die Ziele der Deklaration stehen im Einklang mit den vom Bundesrat verabschiedeten Strategien in diesem Bereich: Strategie Digitale Schweiz, Strategie eGovernment Schweiz, Strategie für die Informations- und Kommunikationstechnik Bund, Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken. Bei der anstehenden Überarbeitung der eGovernment-Strategie Schweiz soll eine verstärkte Abstimmung mit den Prinzipien der Tallinn Declaration on eGovernment erfolgen.» (Quelle: Medienmitteilung des ISB)</p>
UID-Register	<p>Um eine korrekte Zuteilung, Verwaltung, Verwendung und Abfrage der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) zu gewährleisten, führt das Bundesamt für Statistik das UID-Register. Dieses ist auf dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) als Referenzregister aufgebaut. Es enthält die minimal erforderlichen Identifikationsangaben der UID-Einheiten und ist für die Öffentlichkeit, im Rahmen festgelegter Datenschutzbestimmungen, über das Internet zugänglich.</p> <p>Geregelt ist das UID-Register im UID-Gesetz³⁰ und der UID-Verordnung³¹. (Quelle: BFS)</p>

²⁹ Tallinn Declaration: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559

³⁰ Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG), 431.03

³¹ Verordnung über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDV), 431.031

Zusatz-
Unternehmensstammda-
ten

Unternehmensstammdaten, die spezifische Angaben zu Unternehmen umfassen (bspw. Bankverbindung). Diese Daten sind für mehr als eine Verwaltungseinheit zur Bearbeitung von Geschäftsfällen relevant, aber nicht für alle Verwaltungseinheiten.

Quelle: «Unternehmensstammdaten: Unternehmensdefinition, Datenverwaltung, Prozesse, Registerinhalte und Definition der Stammdaten» vom 21. April 2020, BFS und SG GSVB, Version 1.1, Ämterkonsultation am 11. Juni 2020 abgeschlossen

Hinweis: Im Dokument «Organisationskonzept Gemeinsame Stammdatenverwaltung Bund» vom 20. April 2020, Version 1.1. werden die Zusatz-Unternehmensstammdaten als «Geteilte Unternehmensstammdaten» bezeichnet. Die Begriffe sind unterschiedlich, meinen aber dasselbe.

Priorisierung der Empfehlungen

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