

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB

Bundesamt für Bauten und Logistik

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 620.21451 |
| 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..... | 4 |
| L'essentiel en bref | 6 |
| L'essenziale in breve | 8 |
| Key facts..... | 10 |
| 1 Auftrag und Vorgehen | 13 |
| 1.1 Ausgangslage | 13 |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen..... | 14 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 15 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 15 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 15 |
| 2 Programmsteuerung und -führung..... | 16 |
| 2.1 Der Programmaufbau ist weit fortgeschritten | 16 |
| 2.2 Die Programmsteuerung kann verstärkt werden | 18 |
| 2.3 Eine Gesamtprüfung des Qualitäts- und Risikomanagements sollte angestrebt werden..... | 19 |
| 2.4 Supportprozessübergreifende Koordination nicht wirksam | 21 |
| 2.5 Die Koordination mit anderen Programmen und die Zusammenarbeit mit weiteren Stellen ist etabliert..... | 23 |
| 3 Noch keine Governance über die Programmlaufzeit hinaus | 26 |
| 4 Programmstatus und Transparenz in der Berichterstattung an die Finanzdelegation per 30. Juni 2021 | 29 |
| 4.1 Das Programm prognostiziert und rapportiert zu positiv über den Fortschritt | 29 |
| 4.2 Risiken unvollständig und wesentliche Herausforderungen nicht ausgewiesen | 30 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen..... | 33 |
| Anhang 2: Abkürzungen..... | 34 |
| Anhang 3: Glossar..... | 36 |
| Anhang 4: Empfehlungscontrolling..... | 37 |

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Die heute von der Bundesverwaltung für ihre Supportprozesse genutzte ERP-Plattform wird vom Hersteller SAP noch bis Ende 2027 unterstützt. Im Juni 2017 hat der Bundesrat entschieden, SAP weiterhin als Standardsoftware für die Supportprozesse der Bundesverwaltung einzusetzen. Gleichzeitig soll eine Modernisierung der Prozesse erzielt werden. Die Migration auf die neue SAP-Software-Generation wird mit den Programmen SUPERB und ERP Systeme V/ar realisiert. Die Vorgaben für die Steuerung und Führung des Programms SUPERB und seine Zuständigkeiten im Verhältnis zum Programm ERP Systeme V/ar hat der Bundesrat 2020 in einer Weisung geregelt.

Der Start des Programms Support Prozesse ERP Bund (SUPERB) fand 2018 unter Führung des damaligen Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) statt. 2020 wechselte die Leitung zum Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL). Das BBL hat bei der Übernahme die Programmorganisation neu aufgebaut und auf eine agile Führungsmethode umgestellt. Das Programm SUPERB verfügt über ein Gesamtbudget von 485 Millionen Franken.

Nachdem die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bereits 2020 eine erste Prüfung im Programm SUPERB durchgeführt hat¹, liegt der Fokus dieser zweiten Prüfung auf der Programm-governance sowie dessen Berichterstattung an die Finanzdelegation und den Bundesrat. Die Prüfung zeigt im Wesentlichen, dass der Programmaufbau gelungen ist, die Projektarbeiten aber teilweise im Verzug sind. Des Weiteren muss das BBL die Programm-governance in verschiedenen Teilen noch verstärken. Die Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente kann verbessert werden, so ist insbesondere das Qualitätsmanagement zu stärken.

Programmaufbau gelungen, Projektarbeiten teilweise im Verzug

Das BBL konnte seit der Übernahme des Programms gute Fortschritte beim Aufbau der neuen Programmorganisation SUPERB erzielen. Die Planung und Verfügbarkeit von Schlüsselressourcen, v. a. SAP-Fachspezialisten, ist eine Dauerherausforderung.

Der Programmauftrag ist vom Programmauftraggeber unterzeichnet und die Projektteams hauptsächlich mit der Bestimmung der Soll-Supportprozesse beschäftigt. Die Vorabnahme des Kernels konnte nicht wie geplant am 30. Juni 2021 abgeschlossen werden. Die auch dann terminierte Cloud-Integration fand ebenfalls nicht statt. Hierzu fehlten teilweise die notwendige Unterstützung seitens des Lieferanten, Vorgaben sowie bundesweite übergeordnete Rahmenbedingungen. Es ist unabdingbar, dass bundesweite Vorgaben im Bereich Cloud-Einsatz rasch verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Hingegen konnte die neue SAP Basisinfrastruktur vom Bundesamt für Informatik und Technologie (BIT) in Betrieb genommen werden. Zudem wurden bereits diverse Funktionalitäten produktiv genutzt.

¹ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten» (PA 20407), abrufbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch)

Die Programmsteuerung muss ausgebaut werden

Der Auftraggeber steuert das Programm einerseits mittels Monatsberichten und andererseits führt er wöchentliche Abstimmungen mit der Programmleitung durch. Weiter wird der Auftraggeber durch einen externen Risiko- und Qualitätsmanager unterstützt. Auffallend ist, dass dieser die Berichterstattung des Programms nicht kritisch hinterfragt. Weiter hat er in der Vergangenheit Empfehlungen zur Stärkung der Qualitätssicherung im Programm gemacht. Zur Überprüfung der Wirksamkeit der umgesetzten Massnahmen und des Stands der QS im Programm sollte der Auftraggeber demnächst ein Gesamtreview des Systems in Erwägung ziehen.

Wichtige Dimensionen der bevorstehenden Transformation, nämlich rechtliche und organisatorische Anpassungen, wurden in der Programmplanung bisher zu wenig ausgewiesen. Die nötige Transparenz im Hinblick auf den kritischen Pfad sowie wesentliche Abhängigkeiten ist auf der Roadmap, welche dem Auftraggeber als Übersicht dient, nicht ausreichend abgebildet. Positiv zu erwähnen ist, dass das Programm ein Projekt plant, welches die rechtlichen Voraussetzungen schaffen soll, um departementsübergreifende Synergiepotenziale zu nutzen.

Das Programm hat bei den bisherigen Konzeptarbeiten den Fokus bewusst auf die Stufe Supportprozess statt der ERP-Dienste Bund (ERP steht für Enterprise-Resource-Planning²) gelegt. Die Supportprozessämter sind in ihren jeweiligen Projekten inhaltlich selber verantwortlich. Um eine End-to-End Betrachtung erreichen zu können muss eine durch das Programm verantwortete, gesamtheitliche Steuerung integraler Fragestellungen ausgebaut werden.

Empfehlungen aus der ersten SUPERB-Prüfung sind umgesetzt

Mit der vorliegenden Prüfung hat die EFK auch die Umsetzung von drei im Jahr 2020 ausgesprochenen Empfehlungen kontrolliert. Alle drei sind umgesetzt (siehe Anhang 4).

² Enterprise-Resource-Planning bezeichnet die unternehmerische Aufgabe, Ressourcen wie Kapital, Personal, Betriebsmittel, Material und Informations- und Kommunikationstechnik im Sinne des Unternehmenszwecks rechtzeitig und bedarfsgerecht zu planen, zu steuern und zu verwalten. Quelle: Wikipedia.

Audit du projet informatique clé SUPERB

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Actuellement, l'administration fédérale utilise pour ses processus de soutien une plateforme ERP de la société SAP pour laquelle l'assistance est garantie jusqu'à fin 2027. En juin 2017, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre l'utilisation de produits SAP comme logiciels standard pour les processus de soutien de l'administration fédérale, en entreprenant parallèlement une modernisation de ces derniers. La migration vers le logiciel SAP de nouvelle génération sera réalisée au moyen des programmes SUPERB et Systèmes ERP D/ar. Le Conseil fédéral a fixé les modalités de gestion et de pilotage du programme SUPERB et ses compétences en lien avec le programme ERP Systèmes D/ar dans des directives édictées en 2020.

Le programme SUPERB (pour « Support Prozesse ERP Bund ») avait été lancé en 2018 sous la direction de l'ancienne Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). En 2020, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) en a repris les rênes, en modifiant son organisation pour passer à une méthode de gestion agile. Le programme SUPERB dispose d'un budget global de 485 millions de francs.

Après un premier audit réalisé en 2020 déjà par le Contrôle fédéral des finances (CDF)¹, ce deuxième audit met l'accent sur la gouvernance du programme SUPERB et sur les rapports établis à l'intention de la Délégation des finances et du Conseil fédéral. Il montre en substance que le programme a pu être mis sur pied avec succès, mais qu'il y a du retard dans une partie des travaux. En outre, l'OFCL doit encore renforcer sa gouvernance dans différents secteurs. L'efficacité des instruments de pilotage peut être améliorée, notamment en consolidant la gestion de la qualité.

Mise sur pied du projet réussi, mais retard dans certains travaux

Depuis qu'il en a repris la direction, l'OFCL a accompli des progrès importants dans la mise en place de la nouvelle organisation du programme SUPERB. La planification et la disponibilité des ressources clés, notamment des spécialistes SAP, représentent un défi permanent.

Le mandat du programme a été signé par le mandant et les équipes de projets sont principalement occupées à déterminer les processus de soutien visés. La préreception du noyau n'a pas pu avoir lieu comme prévu le 30 juin 2021. L'intégration du nuage agendée à la même date n'a pas non plus pu être effectuée. Le soutien nécessaire n'a pas été apporté par le fournisseur pour que ces étapes puissent être réalisées dans les temps; des consignes et des conditions générales applicables dans tout le pays ont aussi fait défaut. Il est indispensable que des prescriptions soient rapidement adoptées à l'échelle nationale et mises en vigueur dans le domaine de l'utilisation de la technologie en nuage. En revanche, la nou-

¹ « Audit du projet informatique clé SUPERB axé sur les données de référence » (numéro d'audit 20407), disponible sur le site du CDF (www.cdf.admin.ch).

velle infrastructure de base de SAP a pu être mise en service par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Diverses fonctionnalités ont également déjà pu être utilisées avec succès.

Le pilotage du programme doit être développé

Le pilotage du programme est assuré par le mandant d'une part au moyen de rapports mensuels et d'autre part par des séances hebdomadaires de coordination avec la direction du programme. Le mandant bénéficie en outre de l'assistance d'un gestionnaire indépendant de la qualité et des risques. On relèvera que ce dernier ne critique pas les rapports du programme et a, par le passé, formulé des recommandations destinées à renforcer l'assurance de la qualité (AQ) au sein du programme. Pour vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre et analyser la situation du programme du point de vue de l'AQ, le mandant devrait envisager un contrôle global du système.

Certains éléments de la transformation imminente, à savoir les adaptations juridiques et organisationnelles, n'ont pas été suffisamment documentés jusqu'ici dans la planification du programme. La feuille de route qui sert de vue d'ensemble au mandant ne jouit pas d'une transparence suffisante en ce qui a trait au chemin critique et aux liens essentiels de dépendance. Il est cependant réjouissant que le programme prévoie un projet qui créera les conditions légales nécessaires pour exploiter les synergies interdépartementales.

Lors des travaux de conception réalisés jusqu'ici, le programme s'est volontairement concentré sur le niveau des processus de soutien plutôt que sur celui des services ERP de la Confédération (ERP = *enterprise resource planning*²). Les services gérant les processus de soutien sont eux-mêmes responsables du contenu de leurs projets respectifs. Pour en avoir une vue d'ensemble de bout en bout, le programme doit mettre en place un pilotage global couvrant l'ensemble des questions traitées.

Les recommandations du premier audit de SUPERB ont été mises en œuvre

Le CDF a aussi profité du présent audit pour contrôler la mise en œuvre de trois des recommandations faites en 2020. Toutes trois ont été réalisées (voir annexe 4).

Texte original en allemand

² *Enterprise resource planning* désigne la mission qu'a une entreprise de planifier, gérer et administrer, dans les temps et en tenant compte des besoins, les ressources telles que le capital, le personnel, les moyens d'exploitation, le matériel, la technologie de l'information et de la communication afin de répondre à ses objectifs commerciaux. Source: Wikipédia.

Verifica del progetto chiave TIC SUPERB

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

La piattaforma ERP utilizzata attualmente dall'Amministrazione federale per i processi di supporto sarà supportata dal produttore SAP fino a fine 2027. Nel giugno 2017 il Consiglio federale ha deciso di continuare a utilizzare SAP come software standard per i processi di supporto dell'Amministrazione federale. Allo stesso tempo, è necessario modernizzare i processi. La migrazione alla nuova generazione di software SAP sarà attuata con i programmi SUPERB e i Sistemi ERP D/ar. Nelle istruzioni concernenti il programma «SUPERB», emanate nel 2020, il Consiglio federale ha disciplinato la gestione e la direzione del programma SUPERB e le rispettive competenze in relazione al programma Sistemi ERP D/ar.

Il programma SUPERB (Support Prozesse ERP Bund) è stato lanciato nel 2018 sotto l'egida dell'ex Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC). Nel 2020 la direzione del programma è passata all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Dopo il passaggio, l'UFCL ha ristrutturato l'organizzazione del programma e ha introdotto un metodo di gestione agile. Il programma SUPERB dispone di un budget complessivo di 485 milioni di franchi.

Dopo una prima verifica del progetto chiave TIC SUPERB, effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF) nel 2020¹, la presente seconda verifica è incentrata sulla governance del programma e sui rapporti presentati all'attenzione della Delegazione delle finanze e del Consiglio federale. La verifica evidenzia in sostanza che la realizzazione del programma è riuscita, ma che alcuni lavori di progetto sono in ritardo. Inoltre, l'UFCL deve ancora rafforzare diversi aspetti della governance del programma. L'efficacia degli strumenti di gestione può essere migliorata; occorre rafforzare in particolare la gestione della qualità.

La realizzazione del programma è riuscita, ma alcuni lavori di progetti sono in ritardo

Da quando l'UFCL ha assunto la direzione del programma, sono stati fatti molti progressi nella struttura della nuova organizzazione del programma SUPERB. La pianificazione e la disponibilità delle risorse chiave, in particolare per quanto riguarda gli specialisti SAP, rappresentano una sfida costante.

Il mandato del programma è stato firmato dal pertinente committente e i team di progetto sono principalmente impegnati a determinare i processi di supporto auspicati. Non è stato possibile completare l'accettazione preliminare del kernel prevista per il 30 giugno 2021. Non è stata effettuata neanche l'integrazione del cloud programmata per la stessa data. In questo contesto, mancavano in parte il supporto necessario da parte del fornitore, le direttive e le condizioni quadro sovraordinate a livello federale. È indispensabile che le direttive a livello federale, necessarie per l'utilizzo dei servizi cloud, vengano adottate e poste in vigore in modo tempestivo. L'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

¹ La verifica del progetto chiave TIC SUPERB con particolare attenzione ai dati di base (n. verifica 20407) è disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

(UFIT) è invece riuscito a mettere in funzione la nuova infrastruttura di base SAP. È stato anche possibile utilizzare diverse funzionalità in modo produttivo.

La gestione del programma deve essere estesa

D'un canto, il committente gestisce il programma tramite rapporti mensili e, d'altro canto, egli si coordina settimanalmente con la direzione del programma. Il committente è inoltre supportato da una persona esterna responsabile per la gestione dei rischi e della qualità. Colpisce il fatto che quest'ultima non metta in discussione i rapporti presentati sul progetto. In passato, egli ha anche formulato raccomandazioni per potenziare la garanzia della qualità del programma. Al fine di verificare l'efficacia delle misure attuate e lo stato di garanzia della qualità del programma, il committente dovrebbe prendere in considerazione una revisione complessiva del sistema nel prossimo futuro.

Importanti aspetti dell'imminente trasformazione, ovvero gli adeguamenti legali e organizzativi, non sono stati finora sufficientemente inclusi nella pianificazione del programma. La necessaria trasparenza in vista del percorso critico e le principali interdipendenze non sono indicate in modo esaustivo nella roadmap, che serve da panoramica al committente. Un aspetto positivo è che il programma prevede un progetto volto a creare i presupposti giuridici necessari per sfruttare il potenziale sinergico interdipartimentale.

Nel quadro dei lavori di pianificazione svolti finora, il programma ha posto deliberatamente l'accento sui processi di supporto anziché sui servizi ERP (Enterprise Resource Planning) della Confederazione². Gli uffici incaricati dei processi di supporto sono responsabili dei contenuti dei propri progetti. Per poter ottenere una visione end-to-end, è necessario estendere la gestione globale delle questioni integrali di cui il programma è responsabile.

Le raccomandazioni scaturite dalla prima verifica del progetto chiave SUPERB sono attuate

Con la presente verifica, il CDF ha anche esaminato l'attuazione di tre raccomandazioni formulate nel 2020. Tutte e tre le raccomandazioni sono attuate (v. allegato 4).

Testo originale in tedesco

² La pianificazione delle risorse d'impresa (Enterprise Resource Planning) si riferisce all'attività aziendale di pianificare, controllare e gestire le risorse come il capitale, il personale, le risorse di produzione, il materiale nonché le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) in modo tempestivo e in funzione delle esigenze. Fonte: Wikipedia

Audit of the key ICT project SUPERB

Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The ERP platform currently used by the Federal Administration for its support processes will continue to be supported by the manufacturer, SAP, until the end of 2027. In June 2017, the Federal Council decided to continue using SAP as the provider of standard software for the support processes of the Federal Administration. At the same time, the processes are to be modernised. The migration to the new generation of SAP software will be implemented using the SUPERB and ERP systems D/ar programmes. In 2020, the Federal Council issued a directive on the specifications for the management and leadership of the SUPERB programme and its responsibilities in relation to the ERP systems D/ar programme.

The federal ERP support processes (SUPERB) programme was launched in 2018 under the direction of the then Federal IT Steering Unit (FITSU). In 2020, management of the programme was transferred to the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL). When it took over, the FOBL restructured the programme organisation and switched to an agile management method. The SUPERB programme has a total budget of CHF 485 million.

After an initial audit of the SUPERB programme in 2020¹, this second audit conducted by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on programme governance and reporting to the Finance Delegation and the Federal Council. The audit essentially showed that the programme set-up was successful, but that some of the project work is behind schedule. Furthermore, the FOBL still needs to strengthen programme governance in various areas. The effectiveness of the steering mechanisms could be improved; in particular, quality management needs to be strengthened.

Programme set-up a success, project work partly behind schedule

Since taking over the programme, the FOBL has made good progress in setting up the new organisation of SUPERB. The planning and availability of key resources, especially SAP specialists, is a constant challenge.

The programme contract has been signed by the programme sponsor and the project teams are mainly occupied with determining the target support processes. It was not possible to complete the preliminary acceptance of the core on 30 June 2021 as planned. The cloud integration, which was also scheduled for then, did not materialise either. The necessary supplier support, specifications and nationwide overarching framework conditions were partially lacking. It is indispensable for nationwide conditions regarding the use of the cloud to be quickly adopted and put into effect. Conversely, the new SAP basic infrastructure was put into operation by the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT). In addition, various functionalities have already been used productively.

¹ "Key ICT project SUPERB focusing on master data" (audit mandate 20407), available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch)

Programme management has to be expanded

On the one hand, the programme sponsor manages the programme by means of monthly reports, and on the other hand, weekly consultations are held with the programme management. Furthermore, the programme sponsor is supported by an external risk and quality manager. It is striking that he did not critically scrutinise the programme's reporting. Furthermore, in the past, he made recommendations to strengthen quality assurance in the programme. To review the effectiveness of the implemented measures and the state of QA in the programme, the programme sponsor should consider an overall review of the system in the near future.

Important dimensions of the upcoming transformation, namely legal and organisational changes, have so far been insufficiently identified in the programme planning. The necessary transparency with regard to the critical path and significant dependencies is not reflected enough in the roadmap, which serves as an overview for the programme sponsor. On a positive note, the programme is planning a project that is intended to create the legal prerequisites for exploiting potential interdepartmental synergies.

In its conceptual work to date, the programme has consciously focused on the support process level instead of the federal ERP (enterprise resource planning²) services. The support process offices are responsible for the content of their own projects. In order to be able to obtain an end-to-end view, an overall management system for integral issues, for which the programme is responsible, must be developed.

Recommendations from the first SUPERB audit have been implemented

As part of this audit, the SFAO also monitored the implementation of three recommendations made in 2020. All three have been implemented (see Appendix 4).

Original text in German

² Enterprise resource planning (ERP) describes the business task of planning and managing resources such as capital, personnel, operating equipment, materials, and information and communication technology in a timely manner and based on the company's requirements. Source: Wikipedia

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Bauten und Logistik

Das BBL dankt der EFK für die durchgeführte Überprüfung im Programm SUPERB. Das BBL weist darauf hin, dass die Prüftätigkeiten per 19. November 2021 abgeschlossen wurden. Wesentliche Veränderungen nach diesem Zeitpunkt (unter anderem das angepasste Vorgehen «Step-by-Step»), sind somit durch die EFK in der Beurteilung nicht berücksichtigt worden.

Zur Beurteilung des Programmstatus basiert die EFK auf dem Reporting an den Bundesrat und an die FinDel per 30. Juni 2021 (Gesamtstatus GELB). Die EFK verweist im Bericht darauf, dass das Programm SUPERB per 31. Dezember 2021 den Gesamtstatus GRÜN prognostiziert. SUPERB hat per Ende 2021 den Gesamtstatus GELB beibehalten.

Aufgrund der Dauer, von den ersten Prüfhandlungen bis zur Berichtspublikation, widerspiegelt der Bericht teilweise einen nicht mehr aktuellen Programmstand. Agil geführte Programme wie SUPERB, werden in kurzen Iterationen und mit hoher Geschwindigkeit abgewickelt. So wurden im Programm laufend Massnahmen umgesetzt und Optimierungen erzielt.

Für den aktuellen Programmstand verweisen wir auf die «Informationen zum Stand der Dinge», welcher zeitgleich mit dem EFK-Bericht publiziert wird.

1 Auftrag und Vorgehen

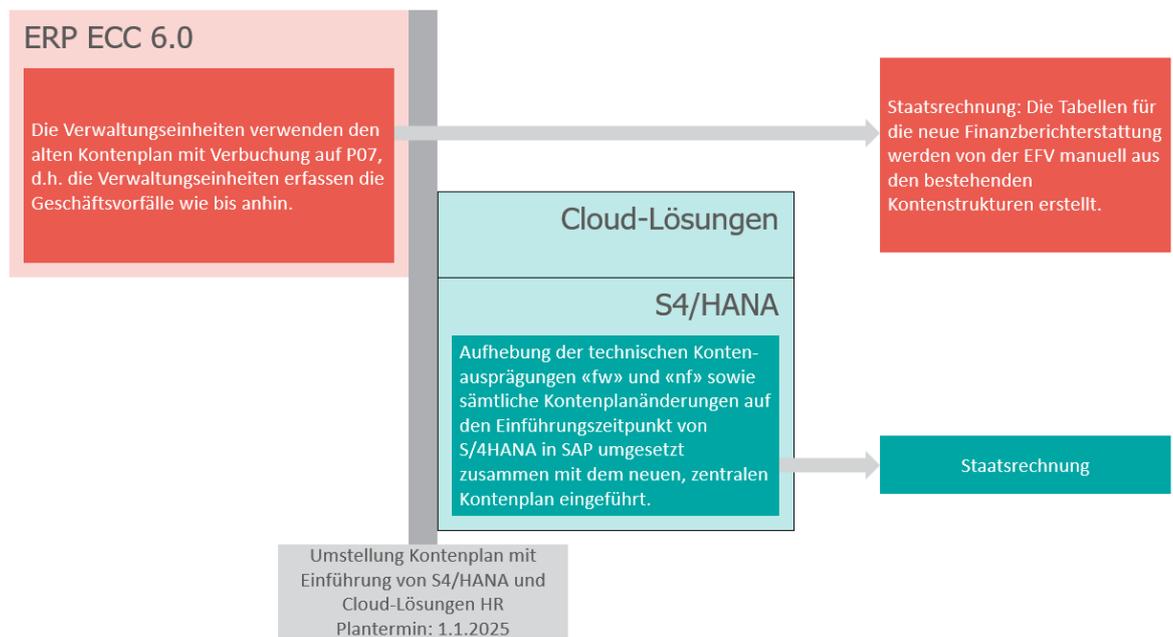
1.1 Ausgangslage

Seit rund 25 Jahren setzt die zivile Bundesverwaltung, insbesondere in den Bereichen Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien (sogenannte Supportprozesse (Su-Pro)), Standard-Software von SAP ein.

Die heutige zentrale Enterprise-Resource-Planning-Plattform (ERP) auf der Basis von SAP ERP Central Component (ECC) 6.0 wird nur noch bis 2027 vom Hersteller unterstützt. Aufgrund der Mitteilung der Fima SAP 2015 hat das damalige Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB), gestützt auf einer Marktanalyse, den weiteren Einsatz von SAP als ERP-Software empfohlen. Daraufhin hat der Bundesrat im Juni 2017 seinen Beschluss von 1997, SAP als Kernsystem für die Supportprozesse einzusetzen, bestätigt. Damit wird dieses ERP-System auch über das Jahr 2025 hinaus als Standardsoftware für die Supportprozesse im Bund eingesetzt. Die Umstellung auf die neue Software-Generation wird mit den beiden Programmen SUPERB und ERP Systeme V/ar (ERPSYSVAR) sichergestellt.

Mit dem Wechsel auf SAP S4/HANA sowie die Cloud-Lösungen werden die bisherigen SAP-Systeme nicht einfach ersetzt. Mit den auf der neuen Plattform enthaltenen zusätzlichen Funktionalitäten sollen auch bedeutende Effizienzsteigerungen realisiert werden. Obwohl nicht im Programmscope enthalten, will die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) auf den Einführungszeitpunkt hin die systemtechnischen Anpassungen, die aufgrund des im März 2021 revidierten Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) nötig werden, realisieren. Mit dieser Revision werden hauptsächlich die Anliegen der Motion Hegglin «Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht» umgesetzt.

Das revidierte FHG tritt per 1. Januar 2022 in Kraft, deshalb müssen die Anpassungen bereits vor Inbetriebnahme der neuen SAP-Plattform umgesetzt werden. In der Übergangsphase wird die EFV die Tabellen für die Berichterstattung manuell aus den bestehenden Kostenstrukturen erstellen. Mit der Inbetriebnahme von S4/HANA und der Umstellung auf den neuen Kontenplan werden diese automatisch aus dem ERP-System generiert.



Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat die Botschaft über die Verpflichtungskredite für die IKT-Schlüsselprojekte SUPERB und ERPSYSVAR genehmigt und zur Beratung an das Parlament überwiesen. Der Nationalrat hat dem Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite für die Programme SUPERB und ERPSYSVAR am 17. Juni 2020 zugestimmt, nachdem auf Empfehlung der Finanzkommission des Nationalrates Anpassungen am Bundesbeschluss vorgenommen wurden. Nationalrat und Ständerat haben der Botschaft 2020 zugestimmt. Mit der Bewilligung der Verpflichtungskredite hat das Parlament für SUPERB 320 Millionen und für ERPSYSVAR 240 Millionen Franken freigegeben. Die Eckpfeiler zur Programmsteuerung und -führung hat der Bundesrat in seiner Weisung zum Programm SUPERB vom 19. August 2020 (nachfolgend SUPERB Weisung genannt) festgelegt. Er wies darin dem Programmauftraggeber SUPERB insbesondere eine Weisungsbefugnis in Bezug auf dem gemeinsamen Kernel SUPERB – ERPSYSVAR zu.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Umstellungsbemühungen der Bundesverwaltung auf die neue Software-Generation S4/HANA waren bereits mehrere Male Gegenstand von Prüfungshandlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)³.

Mit dieser Prüfung beurteilt die EFK, ob das Programm SUPERB aktiv geführt und gesteuert und ob die Governance-Weisung umgesetzt wird. Dafür hat sie die folgenden Prüffragen festgelegt:

1. Läuft das Programm inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?

³ Siehe «Strategie ERP-IKT 2023» (PA 18503), «Analyse der Botschaft zu den Programmen «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zuhanden beider Finanzkommissionen» (PA 19445) sowie «IKT-Schlüsselprojekt SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten» (PA 20407), alle abrufbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

2. Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting (30. Juni 2021) über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation (FinDel) verlässlich bzw. plausibel?
3. Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
4. Ist das Programmsetup auf eine aktive Führung und Steuerung ausgelegt?
5. Wurden die Empfehlungen 2, 3 und 5 aus der Prüfung PA 20407 umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Michelle Desmond (Revisionsleitung), Marion Stettler, David Ingen Housz und Marco Roschi vom 6. August bis 19. November 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Abschluss der Prüfungsdurchführung. Diese Prüfung geht insbesondere nicht auf die aktuell stattfindende Evaluierung einer Step-by-Step Einführungsvariante des Programms SUPERB ein. Die Auswirkungen eines Wechsels der Variante auf das Programm kann aktuell nicht beurteilt werden.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den beteiligten Stellen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 1. März 2022 statt. Teilgenommen haben: vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) der Direktor in der Rolle des Programmauftraggebers SUPERB, der Stv. Direktor und Leiter Bauten in der Rolle des Projektauftraggebers Immobilien, der Vizedirektor und Leiter Management Services, die Leiterin der Interne Revision, der Stv. Leiter Amtsgeschäfte und Geschäftssteuerung & Programmmanager SUPERB, der Stv. Leiter Logistik und Produktion in der Rolle Projektauftraggeber Beschaffung, vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung der Programmleiter ERPSYSVAR sowie der Chef Bereich Finanzen ASTAB, vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) die Vizedirektorin in der Rolle der Projektauftraggeberin HR, vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) der Direktor sowie der Business Owner SAP, vom Eidgenössischen Finanzdepartement der Generalsekretär, von der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) der Stellvertretende Programmleiter SUPERB, vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit die Stv. Direktorin in der Rolle Programmleiterin DaziT sowie von der Digitale Transformation und IKT Lenkung (DTI) der Delegierter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Programmsteuerung und -führung

2.1 Der Programmaufbau ist weit fortgeschritten

Der Programmauftrag SUPERB wurde vom Auftraggeber genehmigt und die Ziele auf die jeweiligen Projekte heruntergebrochen. Sowohl eine High-level-Programmplanung, eine Roadmap SUPERB Best-Plan mitsamt Meilensteinen als auch ein detaillierte EPIC⁴-Roadmap sind vorhanden. Zur Programmführung kommen diverse Werkzeuge für Planung und Controlling, Auftragsmanagement, Risikomanagement sowie Kollaboration zum Einsatz. Weitere Werkzeuge, etwa ein Dashboard und ein Konfigurationsmanagement, sind in Planung.

Die Rollen sind im Programmanagementplan SUPERB beschrieben. Die Übersicht war zum Prüfungszeitpunkt nicht komplett, die Rolle des Scope Managers ist zum Beispiel nicht beschrieben. In den Gesprächen hat sich gezeigt, dass einzelne Schlüsselpersonen ein anderes Verständnis ihrer Rolle in Bezug auf den Aufgabenbereich haben, als im Programmanagementplan beschrieben.

Die Position Leiter PMO war während 6 Monate (Frühling bis Herbst 2021) nicht besetzt. Wichtige Dienstleistungen mussten interimistisch durch die Programmleitung wahrgenommen werden wie z. B. Programmkommunikation, QS.

Die Zufriedenheit der Mitarbeitenden wird periodisch gemessen, bei Bedarf werden Massnahmen ergriffen. Bemängelt wurde v. a. die Programmkommunikation. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD) ist für die Koordination der Kommunikation der Programme SUPERB und ERPSYSVAR sowie auf der politischen Ebene zuständig. Ein Kommunikationskonzept wurde erstellt. Bisher hat SUPERB keine grossen Kommunikationsaktivitäten lanciert, da es aus Programmpolitik keine relevanten Themen zu kommunizieren gab. Der Programmauftraggeber hat bisher bewusst eine zurückhaltende Kommunikation unterstützt. Die Kommunikationsabteilung des BBL war zum Prüfungszeitpunkt nicht in die Programmorganisation SUPERB eingebunden. Ein Austausch zwischen dem neuen Leiter PMO SUPERB und der Kommunikationsabteilung soll künftig stattfinden.

Rückmeldungen der Departementskoordinatoren (DK) an das Programm haben nicht immer gut funktioniert. Die Departemente fühlen sich zu wenig in die Arbeiten miteinbezogen bzw. unzureichend durch die Programmleitung über den Stand der Arbeiten informiert. Inzwischen wurde eine Vertretung der DK in die Programmleitung aufgenommen. Diese neue Rolle Product Owner DK (PO DK) wird durch die DK des EDA wahrgenommen. Eine Verbesserung der Abstimmungen mit sowie unter den DK zeichnet sich gemäss Interview mit dem PO DK ab.

Während der Prüfungsdurchführung wurde die Welle 1, Planung für die Anbindung der Fachanwendungen an die neue SAP-Umgebung, den Departementen präsentiert. Die Planung der Wellen 2 und 3 sind noch in Erarbeitung. Das Pilotprojekt Phönix, im Lead des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, konnte gestartet werden. Hiermit soll die Anbindung einer ersten Fachanwendung End-to-End auf Machbarkeit getestet werden.

⁴ EPIC: Beschreibung einer Anforderung an eine neue Software auf einer hohen Abstraktionsebene im Kontext des Anforderungsmanagements. Die Beschreibung der Anforderung geschieht dabei in der Alltagssprache, analog zu User-Storys (Quelle: Wikipedia).

Den Programmmitarbeitenden stehen zur Erledigung ihrer Aufgaben diverse Vorgaben (z. B. in den Bereichen Architektur, QS, Risikomanagement, Sicherheit sowie Administration) zur Verfügung. Bei den Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des Bewerbungsmanagements haben notwendige Vorgaben zum Teil gefehlt, etwa ein freigegebenes Testkonzept. Das Mastertestkonzept SUPERB ist sehr umfangreich, trotzdem sind wichtige Themen wie Testplanung, Testautomatisierung sowie cloud-spezifische Vorgaben nicht adressiert. Zudem fehlen für den Bund allgemeingültige Vorgaben für den Einsatz von Cloud-Technologien, v. a. im Bereich der Sicherheit⁵. Ein verbreiteter Einsatz von Cloud-Technologien wird mit der Digitalisierungsstrategie des Bundes im Zeitraum 2020–2023 angestrebt. Im Zusammenhang mit der «Strategische Initiative 4 – Hybrid Multi-Cloud» wurde während der Prüfungsdurchführung und unter der Leitung des BK-DTI mit der Erstellung eines Blueprints für den Cloud-Einsatz begonnen.

Beurteilung

Trotz schwieriger Voraussetzungen, bedingt u. a. durch die Corona-Pandemie, hat das BBL im Programmaufbau gute Fortschritte erzielt. Das Programm verfügt über eine kompetente und aktive Führung sowie gute Führungsinstrumente. Wesentliche Grundlagen sind vorhanden. Basierend auf der Welle 1 Planung können die ersten Verwaltungseinheiten mit der Planung ihrer internen Projekte beginnen. Der Ansatz mit dem Pilotprojekt Phönix ist zielführend. Erste Erfahrungswerte für die Planungen und Beschaffungen für die departementalen Projekte sowie für das Programm können gesammelt werden. Mit den getroffenen Massnahmen sind die DK besser eingebunden.

Verbesserungspotenziale bestehen noch in folgenden Bereichen:

- In Anbetracht der Bedeutung der Rolle des PMOs im Programm ist eine ausreichende Ressourcierung sicherzustellen. Mit der per September 2021 erfolgten Neubesetzung der Stelle PMO-Leiter wird eine Verbesserung der Situation erwartet.
- Die Beschreibung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Programmrollen ist zum Teil unscharf. Um Missverständnisse ausschliessen zu können, muss entsprechend eine Schärfung sowie eine Vervollständigung der Programmrollen im Managementplan SUPERB stattfinden.
- Die programminterne Kommunikation ist für die Mitarbeitenden nicht ausreichend. Weitere Massnahmen- und Umsetzungspläne erscheinen daher notwendig und müssen definiert werden.
- Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, müssen wo notwendig die Vorgaben für die Abnahme sowie die Einführung von Lieferergebnissen (v. a. Cloud-Anwendungen) unverzüglich geschärft bzw. erstellt werden. Bereits in der EFK-Prüfung PA 20407 wurde auf die Notwendigkeit von geeigneten Rahmenbedingungen, wie z. B. Cloud-Sicherheitsvorgaben und Richtlinien, für das Programm hingewiesen. Das Programm ist darauf angewiesen, dass die zuständige Stelle des Bundes diese rechtzeitig zur Verfügung stellen. In der Digitalisierungsstrategie wird mit der Strategischen Initiative (SI-4) die Umsetzung der Cloud Strategie der Bundesverwaltung (CSB) bearbeitet. Mit der Erarbeitung des Hybrid Multi-Cloud Startbild und Architektur Blueprints ist ein erster Schritt in diese Richtung erfolgt. Die offenen Fragen bezüglich Sicherheit bei Cloud-Lösungen sind ein Risiko für das Programm und müssen rasch geklärt werden.

⁵ Das Vorausgehen des Programms SUPERB entspricht den Grundsätzen in die Cloud Strategie Bund vom 03. Dezember 2020. Voraussetzung ist ein fortlaufender Abgleich.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundeskanzlei (DTI), unter Einbezug des Nationalen Zentrums für Cybersicherheit und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten allgemein verbindliche Vorgaben sowie Hilfsmittel für den Einsatz von Cloud-Technologien auszuarbeiten und in Kraft zu setzen.

Stellungnahme des BK (DTI)

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Umsetzung der «Cloud-Strategie der Bundesverwaltung» beinhaltet die Erarbeitung von internen Richtlinien und Vorgaben zur Nutzung von Public Clouds. Erste Ergebnisse stehen im Rahmen der WTO-20007 kurz vor Abschluss (z.B. Meilenstein 5 «Rechtsgrundlagen»). Darauf basierende Richtlinien und Vorgaben werden danach erarbeitet.

2.2 Die Programmsteuerung kann verstärkt werden

Der Programmauftraggeber SUPERB erhält monatlich Programm- sowie Projektberichte von der Programmleitung. Diese Berichte dienen, zusammen mit einer konsolidierten Übersicht der Projektstati der Fachanwendungen pro Departement, als Hauptsteuerungsinstrumente. Zum Prüfungszeitpunkt hat keine Validierung der Programmberichterstattung durch den externen Qualitätssicherungs- und Risikomanager (QRM) stattgefunden. Überdies finden wöchentliche Abstimmungen zwischen der Programmauftraggeberschaft und der Programmleitung statt.

Als Basis für die Beurteilung des Fortschritts dient die Roadmap SUPERB, welche die Meilensteine bis zum Abschluss der Einführung festlegt. Die Meilensteinplanung basiert auf einem bestmöglichen Szenario (Best-Plan) mit Einführungstermin per 1. Januar 2024. Die Programmleitung führt in einer Roadmap die Meilensteine für die Einführung der verschiedenen Supportprozesse der Bundesverwaltung, für die Migration der Fachanwendungen sowie für die Querschnittsdienstleistungen (z. B. Archivierung, Master Data Governance). Obwohl die Programmleitung erkannt hat, dass auch rechtliche und organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden müssen, fehlen entsprechende Meilensteine. Die Verantwortlichkeiten für die rechtlichen Anpassungen waren nicht definiert. Der Auftraggeber hat jedoch die Notwendigkeit eines Rechtssetzungsprojektes während der Prüfungsdurchführung erkannt und initiiert.

Der Direktor des BBL hat als Programmauftraggeber SUPERB den Programmausschuss SUPERB gemäss Weisung etabliert. Der Ausschuss hat sich in den ersten drei Quartalen 2021 einmal getroffen, was aus Sicht des Auftraggebers, mangels Informations- sowie Entscheidungsthemen, ausreichend war. Er bevorzugt die direkte Abstimmung mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK), um die notwendigen Entscheide vorzubereiten. Für die Steuerung des Programms spricht er sich regelmässig, anlässlich der Projektauftraggebermeetings, mit der Programmleitung und den einzelnen Projektauftraggebern ab (siehe Abbildung 2 zur Programmstruktur). Es werden sowohl strategische als auch operative Geschäfte behandelt. Der bestehende Teilnehmerkreis des Projektauftraggebermeetings ist aus Sicht des Programmauftraggebers zu gross und die Meetings in der heutigen Form nicht effizient.

Beurteilung

Bei SUPERB handelt es sich um ein Transformationsvorhaben und nicht um ein reines Informatikprojekt. Mit den fehlenden Meilensteinen in den Bereichen Recht und Organisation stehen dem Auftraggeber zentrale Steuerungsinformationen nicht zur Verfügung. Das Risiko erhöht sich damit wesentlich, dass übergreifende Abstimmungen nicht rechtzeitig erfolgen.

Die Aufgabe des Ausschusses ist es, den Auftraggeber hinsichtlich Steuerung und Abstimmung zu beraten. Es ist daher zu bemängeln, dass es dem Programm nicht gelungen ist, den Ausschuss aktiver einzubinden. Mit dem Wechsel der konzeptionellen Programmarbeiten in die Umsetzung des Kerns wird die Wichtigkeit dieser direkten Zusammenarbeit zu nehmen. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung und überlässt es dem Auftraggeber, zu gegebener Zeit die Zusammensetzung des Ausschusses zu überprüfen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, die übergeordnete Meilensteinplanung mit den Schlüsselmeilensteinen aus Recht und Organisation zu ergänzen. Es muss damit den Fortschritt objektiv messen und steuernd eingreifen können. Der kritische Pfad muss erkennbar und die für das Management der Abhängigkeiten notwendige Transparenz muss gewährleistet sein.

Stellungnahme des BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden.

Auf der einen Seite hat das BBL im Q4/2021 ein Vorhaben für die notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen gestartet. Andererseits wurde im 2021 ein Konzept für die Betriebsorganisation SAP erstellt, ein entsprechendes Vorhaben für die Weiterführung, resp. Umsetzung der Konzeptarbeiten wurde im Q1/2022 gestartet. Beide Vorhaben haben starke Abhängigkeiten zueinander. Deshalb wird gemeinsam eine Planung mit entsprechenden Meilensteinen erarbeitet. Diese Meilensteinplanung wird in der übergeordneten Meilensteinplanung des Programms SUPERB integriert und abgebildet werden.

2.3 Eine Gesamtprüfung des Qualitäts- und Risikomanagements sollte angestrebt werden

Die Rolle des QRM wird durch einen externen Auftragnehmer wahrgenommen. Dieser erstellt zuhanden des Auftraggebers, bis zu viermal jährlich, einen Bericht. Die Empfehlungen aus diesen Berichten beurteilt in erster Linie der Programmleiter SUPERB. Bei einem Konsens werden die Empfehlungen in das programminterne Risikomanagementwerkzeug übernommen. Der externe QRM nimmt weder eine Beurteilung der Programmberichterstattung noch ein Empfehlungscontrolling der eigenen Empfehlungen wahr. Die Fokusthemen für die folgende Berichtsperiode werden in Absprache mit dem Programmauftraggeber sowie dem Programmleiter festgelegt. Dem QRM wurden vom Auftraggeber mehrmals Sonderaufträge anvertraut wie z. B. ein Taskforce-mässiger Einsatz beim Cluster Personal. Eine regelmässige Teilnahme des externen QRM an den verschiedenen SUPERB-Programmsitzungen hat bisher nicht stattgefunden. Konkret hat der externe QRM zwischen Frühjahr 2020 und Prüfungsabschluss mitte November 2021 nicht an den Projektauftraggebermeetings SUPERB teilgenommen.

Das operative Risikomanagement wird durch das PMO sowie die Programmleitung wahrgenommen. Das PMO prüft periodisch die Einhaltung der Vorgaben für die Risikoerfassung und -bewertung. Die Programmrisiken werden mindestens einmal im Monat während der Programmleitungssitzung besprochen.

Der externe QRM leistet durch die punktuelle Prüfung von Lieferergebnissen, Planungen sowie verschiedene Aspekte des Qualitätsmanagements im Programm einen Beitrag zur Qualitätssicherung (QS). Ergebnisse sowie allfällige Massnahmen sind in den QRM-Berichten aufgeführt.

In der Programmorganisation ist die Aufgabe der QS primär auf den Scope Manager, die Product Owner (PO), die Product Manager (PM) sowie das PMO aufgeteilt. Für wichtige Lieferergebnisse wurde die QS den Projekten überlassen, was zu einer unbefriedigenden Qualität in gewissen Teilen führte. Die QS von einigen HERMES-Lieferergebnissen (wie z. B. Testprotokolle) ist in Verzug und teilweise fehlt die Freigabe.

Beurteilung

Um als zentrales Steuerungsinstrument des Programms, wie in der Botschaft SUPERB beschrieben, fungieren zu können, muss die Rolle des externen QRM gestärkt werden. Zu seinen zentralen Aufgaben gehört die Identifikation von erfolgsgefährdenden Risiken im Umfeld wie auch innerhalb des Programms. Es ist zwar verständlich, dass eine Priorisierung der Prüfthemen stattfindet. Dass diese Priorisierung zusammen mit dem Programmleiter erfolgt, kann zwar nachvollzogen werden, birgt aber auch das Risiko der Beeinflussung. Damit sich das Instrument voll entfalten kann, bleibt es wichtig, dass der Auftraggeber gestützt auf die Vorschläge des QRM die Themenwahl vollzieht. Zudem braucht der externe QRM stets einen direkten Zugang zum Auftraggeber, zu sämtlichen Programmunterlagen und er muss risikoorientiert an den unterschiedlichen Programmsitzungen teilnehmen können. Dies war kurze Zeit nicht möglich, was ihn in seiner Aufgabenerfüllung potentiell einschränken kann. Weil die Berichte ein zentrales Steuerungselement sind sollte der externe QRM diese kritisch hinterfragen.

Mit seinen Berichten leistet der externe QRM einen Beitrag zur QS. Die aus den Empfehlungen der QRM-Berichte abgeleiteten Massnahmen sind vom Auftraggeber festzulegen. Der QRM soll auch die Umsetzung seiner Empfehlungen überwachen. Zu einer zusätzlichen Transparenz würde das Traktandieren der QRM-Berichte im Programmausschuss beitragen.

Obwohl das operative Risikomanagement etabliert ist und die Einhaltung der Vorgaben verbessert wurde, muss das operative Qualitäts- und Risikomanagement im Programm weiter gestärkt werden.

Die QS von Lieferergebnissen, z. B. Prozessmodelle, setzt sowohl fachliche als auch methodische Kompetenzen voraus. Eine Zuweisung dieser Zuständigkeit von inhaltlichen Prüfungen an eine qualifizierte Stelle (beispielsweise die Fachgruppe Architektur) wäre zielführend. Die formale QS der HERMES Lieferergebnisse muss zeitnah erfolgen. Auf eine prozesskonforme Freigabe muss zudem geachtet werden.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, das Qualitäts- und Risikomanagement zu stärken. Dazu ist künftig eine vom Programm unabhängige Überprüfung der Berichterstattung und der Risikoeinschätzung sicherzustellen. Die Aufgabe des externen QRM ist mit der Nachverfolgung bezüglich Umsetzung von Empfehlungen zu erweitern. Dabei ist auch eine Einschätzung zur Wirkung der umgesetzten Massnahmen abzugeben. In

diesem Rahmen ist auch eine Beurteilung des aktuellen Stands der Qualitätssicherung des Programms angezeigt.

Stellungnahme des BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden, das externe Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) zu stärken. Es begrüsst auch die Empfehlung bezüglich der Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen. Im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung innerhalb des Programms wurde im November 2021 ein entsprechendes Konzept freigegeben. Dieses wird seit Februar 2022 angewendet. Das BBL ist damit einverstanden, dass das externe QRM den aktuellen Stand des Qualitätsmanagements im Programm im Sinne einer laufenden Verbesserung überprüft.

2.4 Supportprozessübergreifende Koordination nicht wirksam

Im Frühjahr 2020 hat das BBL mit dem Neuaufbau des Programms SUPERB begonnen. Die Organisation SUPERB besteht auf der Programmebene aus Auftraggeber, Leiter, PMO sowie vier Fachgruppen. Auf der Projektstufe sind die Projekte in sogenannten Cluster gruppiert. Die zuständigen Supportprozessämter stellen die Projektauftraggeberschaft sowie die Leitung der Teilprojekte in den jeweiligen Clustern. Das entsprechende Supportprozessamt bleibt gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen für die Supportprozesse, samt deren Unterstützung durch IKT-Anwendungen, zuständig und ist entsprechend entscheidungsbefugt.

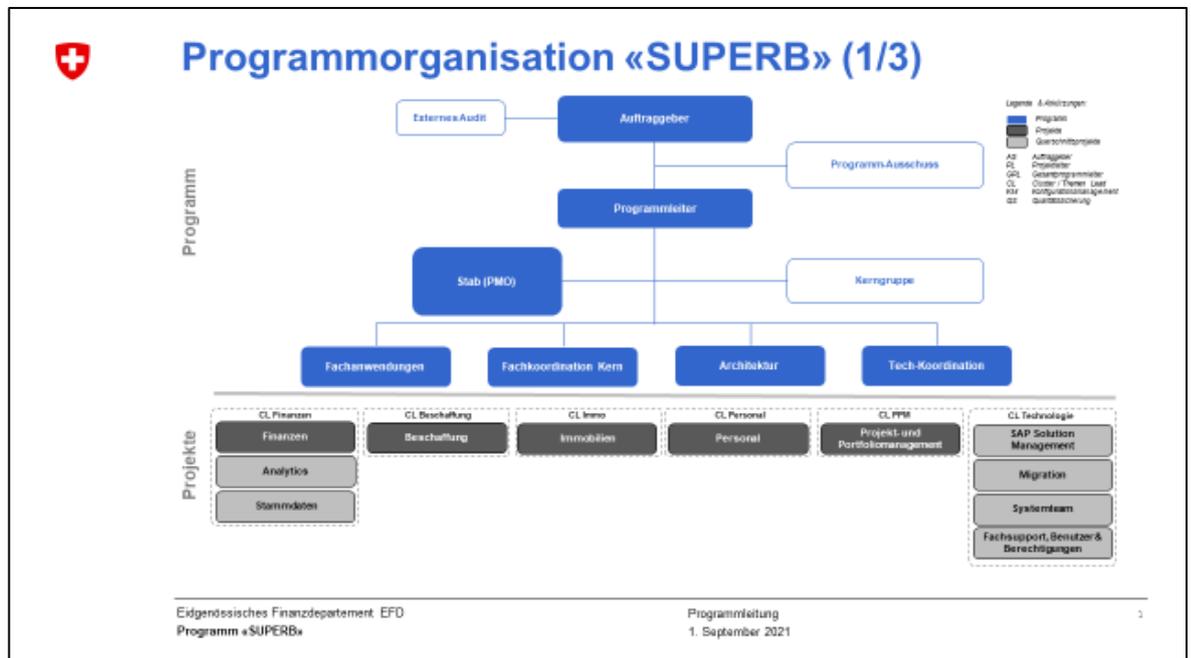


Abbildung 2: Programmorganisation SUPERB mit dem Stab Programm Management Office sowie die vier Fachgruppen

Den supportprozessübergreifenden, fachlichen Abgleich stellen die Fachämter bilateral über die Clusterleiter und auf der Umsetzungsebene direkt in der agilen Systementwicklung sicher. So stimmt sich zum Beispiel das Eidgenössische Personalamt (EPA) direkt mit der EFV ab, um Lösungen zu erarbeiten, die die Auswirkungen der Grundeinstellungen im HR

Kernel ⁶auf die FI-, BES- und MDG-Kernel⁷ berücksichtigen. Ein weiteres gemeinsames Thema besteht beim Organisationsmanagement im Modul HR zum Modul BES. Das Modul BES arbeitet für die Berechtigungen mit dem Daten-/Organisationsmodell, das im Modul HR gestaltet wird. Zu beachten sind allfällige Rückkoppelungen auf das Modul BES, wenn die Einführung von SAP Success Factors Employee Central (SF EC) angegangen wird.

Die Querschnittsprojekte sind den beiden Clustern Finanzen sowie Technologie untergeordnet. Durch die Teilnahme der Clusterleiter Finanzen und Technologie an den Programmsitzungen ist eine Vertretung der Querschnittsprojekte sichergestellt. Eine Koordination der Abhängigkeiten zwischen den Supportprozess- und Querschnittsprojekten auf der Umsetzungsebene ist institutionalisiert.

Zusätzlich koordiniert das Programm über vier Fachgruppen folgende Themen:

- die Koordination der Supportprozesse untereinander, insbesondere die integrale Funktionsweise des Kernels (Fachkoordination Kern);
- die Architektur des neuen zivilen SAP-Systems Bund inkl. die künftige Gesamtarchitektur ERP-Dienste Bund (Architektur);
- die einzusetzenden Technologien wie bspw. Cloud-Technologien (Tech-Koordination);
- die Anbindung der Fachanwendungen (Fachanwendungen).

Die vier Fachgruppen erlauben es dem Programm, diese relevanten Themen übergreifend zu steuern und ihnen die notwendige Aufmerksamkeit entgegenzubringen. Bis auf die Fachgruppe Koordination Kern ist eine Nachvollziehbarkeit betreffend Zielsetzung sowie Umsetzung mittels Steuerung über den EPIC-Backlog gegeben. Der Leiter Fachgruppe Koordination Kern verantwortet die Koordination unter den Supportprozessprojekten (gemäss Programmumfang SUPERB⁸). Dieser hat nebst der Fachgruppeleitung zwei weitere Schlüsselrollen im Programm inne.

Anfang 2021 wurde die Verfassung eines Positionspapiers zum Thema «Unterschiedliche Einführungszeitpunkte SUPERB – ERPSYSVAR» durch die Programmleitung an die EFV beauftragt. Der Einbezug der weiteren Supportprozessämter sowie ERPSYSVAR wurde durch die EFV koordiniert. Die finale Version lag im 3. Quartal vor. Das Papier weist eine Asymmetrie in Bezug auf den Detaillierungsgrad zwischen den Beiträgen der Ämter aus. Die Fachanwendungen und die dazugehörige Schnittstellen-Thematik (siehe nächster Abschnitt) findet im Papier, obwohl relevant, keine Erwähnung.

Das Programm führt bereits seit längerem ein Risiko zur o. g. Schnittstellen-Thematik, nämlich: Führungsunterstützungsbasis (FUB) – BIT / BIT – FUB. Dazu fand auf der operativen Ebene ein reger Austausch, vor allem zur Frage der Zuständigkeit, statt. Die Erkenntnisse aus dem Positionspapier zu den unterschiedlichen Einführungszeitpunkten sind erst spät in die Diskussionen eingeflossen. Dieser Fall verdeutlicht die Notwendigkeit einer zentralen Steuerung von übergreifenden Fragestellungen. Nur somit können Abhängigkeiten identifiziert und effizient gemanagt werden.

⁶ HR Kernel: Kernel Human Resources

⁷ FI-, BES- und MDG-Kernel: hiermit sind die Kernels Finanz, Beschaffung sowie Master Data Governance gemeint.

⁸ HERMES Lieferergebnis Programmumfang SUPERB

Beurteilung

Die Wirkung der Fachgruppe Koordination Kern kann nicht beurteilt werden. Es fehlen konkrete Zielsetzungen zur Sicherstellung einer integralen Funktionsweise des Kerns sowie Nachweise für deren Umsetzung. Eine Steuerung auf Programmstufe ist in diesem kritischen Thema nicht erkennbar.

Es muss sichergestellt werden, dass die Abhängigkeiten übergeordnet auf Programmstufe gesamtheitlich über die Supportprozesse hinweg betrachtet, beurteilt und koordiniert werden. Dies den Clustern zu überlassen ist zwar pragmatisch, birgt aber auch hohe Risiken. Insbesondere dann, wenn die gegenseitige Abhängigkeit hoch ist, wie zum Beispiel die Organisationsstrukturen im HR auf die Beschaffung.

Auch im Hinblick auf die durch das Programm sicherzustellende, schrittweise Erstellung einer integrierten Gesamtarchitektur für die ERP-Dienste des Bunds ist das Fehlen eines Programmgefäßes für supportprozessübergreifende Fragestellungen kritisch.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, die Verantwortung für supportprozessübergreifende Abstimmungen sowie die Steuerung der Gestaltung der ERP-Dienste Bund innerhalb des Programms zu stärken. Mittels einer definierten Stelle, z. B. die Fachgruppe Architektur SUPERB, sollen eine vollständige Sicht auf die wesentlichen Abhängigkeiten etabliert und ausgewogene, übergreifende sowie transparente Entscheidungs- und Steuerungsgrundlagen erarbeitet werden.

Stellungnahme des BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden.

Es wurden bereits Massnahmen eingeleitet: die bestehenden Abstimmungen (Architektur- und Fachgremien) wurden im Sinne der Empfehlung gestärkt.

Weiter werden dabei die Change-Prozesse über sämtliche Support-Prozesse sowie Fachämter von alter und neuer SAP-Welt neu geregelt.

Hierzu wird auch das Release-Management und die künftige SAP-Betriebsorganisation beigezogen.

2.5 Die Koordination mit anderen Programmen und die Zusammenarbeit mit weiteren Stellen ist etabliert

Die Kerngruppe SUPERB besteht aus der Programmleitung, den Clusterleitenden, den Projektleitenden der Querschnittsprojekte sowie der Vertretung ERPSYSVAR und Repräsentanten des Programms GENOVA. Sie tagte bis zum Prüfungszeitpunkt alle 14 Tage für die sog. *Kernteammeetings*. Dieses Gremium wurde Anfang September 2021 durch die Programmleitung aufgelöst. Die Teilnehmer konnten keinen Mehrwert für sich erkennen, denn es wurde hauptsächlich informiert. Den Vertretern von ERPSYSVAR und GENOVA steht als Ersatz neu die Teilnahme an den wöchentlichen Abstimmungsmeetings zur Verfügung.⁹

⁹ Monday Morning Breakfast Update: Abstimmungssitzung für die Aktivitäten der bevorstehenden Woche

Die Programmleitungen der Schwesterprogramme SUPERB und ERPSYSVAR tauschen sich 14-tägig aus. Beide Parteien bezeichnen die Zusammenarbeit als zufriedenstellend und die Abstimmungen als zielführend. Ein übergeordnetes Risikomanagement ist vom Auftraggeber SUPERB nicht gewünscht.

Das Programm GENOVA ist seit dem 30. September 2021 offiziell abgeschlossen. Bis zum Prüfungszeitpunkt hat keine regelmässige Abstimmung mit dem Programmleiter SUPERB stattgefunden. Es gab auch keine regelmässige Teilnahme des designierten Vertreters GENOVA in den SUPERB-Kernteammeetings. Für das 4. Quartal 2021 sind Workshops für die Bedarfserhebung der Supportprozesse an GENOVA geplant. Auf der operativen Ebene, wie z. B. Supportprozess Beschaffung, finden Abstimmungen zum Schnittstellenthema statt.

Der Programmleiter SUPERB nimmt am Programmausschuss DaziT teil und informiert regelmässig zum Stand SUPERB. Abstimmungen in Architekturfragen finden nach Bedarf statt. Die Programme weisen starke fachliche und technische Abhängigkeiten auf. Im Rahmen der Projektarbeiten werden der Umfang sowie die Komplexität der Abhängigkeiten langsam deutlich und übertreffen die anfänglichen Annahmen. Erste konkrete Anforderungen seitens DaziT an SUPERB MDG konnten umgesetzt werden (siehe Anhang 4).

Mit den in der SUPERB Weisung aufgeführten interdepartementalen Arbeitsgruppen IDA-BIL sowie IDA-FI tauscht sich der Programmleiter SUPERB aus und Sitzungsprotokolle liegen vor. Im Unterschied dazu ist ein direkter Kontakt der Programmleitung mit der HRK nicht etabliert. Der Programmleiter, respektive sein Stellvertreter berichten regelmässig an SASP und FASP über den Stand.

Beurteilung

Die Aufgaben der aufgelösten Kerngruppe werden von der Programmleitungssitzung übernommen. Somit spiegelt die Weisung die gelebte Realität nicht mehr wider. Eine Anpassung sollte mit der nächsten Überarbeitung der Weisung erfolgen.

Die gemäss Governance-Weisung geforderten Abstimmungen erfolgen und werden grösstenteils zielführend gelebt. In gewissen Fällen besteht Verbesserungspotenzial, um die wichtigen Themen aufzufangen:

- So ist etwa das Zusammenspiel mit der GEVER-Strategie erkennbar, wird aber vorwiegend bottom-up und erst in Teilbereichen geklärt. Die strategische Abstimmung zwischen SUPERB und der GEVER, wie sie die EFK bereits 2017¹⁰ empfohlen hat, ist damit nicht abgedeckt. Mit der für den Dienst GEVER designierten Person bei DTI muss ein Abstimmungsrhythmus etabliert werden, um strategische Themen behandeln zu können.
- Die Komplexität der Abhängigkeiten wurde zu Beginn beidseitig unterschätzt. Durch die regelmässige Abstimmung des Programmleiters SUPERB mit dem Programm DaziT kann zwar eine übergeordnete Planung sowie Risikosicht sichergestellt werden. Aufgrund der starken Abhängigkeiten zwischen den Programmen wäre aber unter anderem eine engere Einbindung auf operativer Ebene, wie zum Beispiel eine regelmässige Vertretung des Programms DaziT im Architektur Board SUPERB, begrüssenswert.

10 Siehe «IKT-Schlüsselprojekt GENOVA (Realisierung und Einführung GEVER Bund) – Bundeskanzlei » (PA 17407), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

- Eine gemeinsame Sicht auf die Risiken beider Programme SUPERB und ERPSYSVAR fehlt.

3 Noch keine Governance über die Programmlaufzeit hinaus

Die Governance wurde vom Bundesrat in Form der SUPERB Weisung für die Programmlaufzeit verabschiedet. Anders sieht es für die Zeit nach Programmabschluss aus. Dazu bestehen keine Vorgaben. Die Programmleitung SUPERB hat deshalb im April 2021 den Auftrag erteilt, für die Zeit nach Abschluss des Programms ein Modell zum Thema «Organisation für die ERP-Dienste Supportprozesse» auszuarbeiten. Ziel ist es, diese Arbeiten als Bestandteil des Programms zu leisten, um einen reibungslosen Übergang in den Betrieb sicherzustellen.

Am 1. September 2021 hat sich der Programmauftraggeber für eine zentralisierte Lösungsvariante entschieden (siehe Abbildung 3).

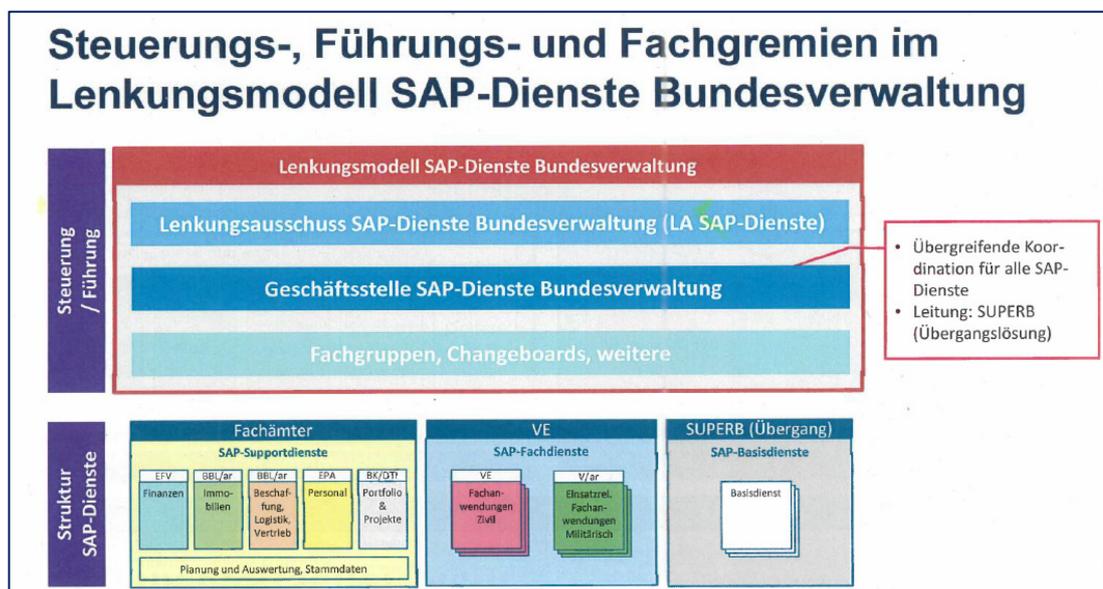


Abbildung 3: Künftiges Lenkungsmodell für die SAP-Dienste des Bundes

Die gewählte Variante sieht eine Koordination durch eine Geschäftsstelle mit einer zentralen Steuerung und Verantwortung für alle SAP-Dienste der Bundesverwaltung vor. Diese Geschäftsstelle soll im Rahmen des Programms aufgebaut und anschliessend in eine Linienorganisation überführt werden. Für die Klärung der damit verbundenen Fragen hat der Auftraggeber ein separates Projekt gestartet. Dieses soll eine eventuell erforderliche Überarbeitung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, Art. 47 und allfällige weitere rechtliche Voraussetzungen für den Betrieb sowie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) der neuen Geschäftsstelle klären. Im Rahmen dieser neuen Organisationsstrukturen sollen nach Programmende schrittweise Innovationen, wie z. B. ERP Service-Portfolio Bund, umgesetzt werden.

Exkurs: Governance über die Programmlaufzeit hinaus auch im Hinblick auf das Nutzen Synergiepotenzial (NSP) SUPERB notwendig

Mit der Bewilligung der Verpflichtungskredite für die Programme «SUPERB» und «ERPSYS-VAR» hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, bis Ende 2020 einen Bericht zu bundesweiten Nutzen- und Synergiepotenzialen vorzulegen. Anschliessend sollten die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung bis Ende Juli 2021 einzeln die erwarteten diese Potenziale so detailliert offenlegen, dass die Finanzkommissionen später die Zielerreichung überprüfen können.

Im Dezember 2020 hat der Bundesrat einen ersten Bericht vorgelegt. Die Effizienzgewinne wurden darin mit einer halben Milliarde Franken über 15 Jahre beziffert. Gemäss einer Mitteilung des Bundesrates vom August 2021 hätten die weiterführenden Arbeiten 2021 diese Ziffern bestätigt und seien global pro Supportprozess zuordenbar. Allerdings sei es nicht möglich diese, wie verlangt, den einzelnen Verwaltungseinheiten zuzuordnen. Der Bundesrat hat deshalb um eine Fristerstreckung bis 31. Juli 2025 gebeten.

Die EFK wurde gebeten, ihre Einschätzung dazu abzugeben. Sie ist diesem Auftrag mit einer Notiz vom 24. September 2021 an die Subkommission 1 der Finanzkommission Nationalrat (FK-N1) nachgekommen. Darin hat sie festgehalten, dass sie «enttäuscht sei, dass die Unterstützung durch die Departemente und Ämter zu diesen Nutzen- und Synergiepotenzialen zum heutigen Zeitpunkt nicht zugesichert wurde». Somit sei weiterhin das Programm SUPERB alleine in der Verantwortung, diese Potenziale zu realisieren. Für die zentrale Steuerung der Supportprozesse fehle nach wie vor eine Governance für die Zeit nach Abschluss des Programms SUPERB. Die beantragte Verschiebung des NSP-Berichts könne nur zum Erfolg führen, wenn eine für die Umsetzung zuständige Stelle beauftragt wird, welche die Massnahmen auch ab 2025 durchsetzen kann. Aus diesem Grund sollte vom Bundesrat noch einmal verlangt werden, dass er bis Ende 2021 mit einer «Supportprozess-Verordnung» die Governance nach Programmende regelt. Diese Verordnung kann sich an der Governance-Weisung SUPERB orientieren.

Beurteilung

Es ist positiv zu bewerten, dass das Programm die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs für ein Lenkungsmodell zu den künftigen SAP-Diensten Bundesverwaltung inklusive ERP-Governance Bund erkannt hat und entsprechende Schritte nun aktiv vorantreibt. Die EFK ist überzeugt, dass es richtig ist, diese Organisationsfrage jetzt zu stellen, um allfällige Grundlagen, sei es Gesetze, Betriebsmodelle und Zusammenarbeitsformen, mit den Departementen umgehend an die Hand nehmen zu können.

Das BBL nimmt damit in seiner Planung auch direkt zwei von der EFK in früheren Berichten (PA 19445 und 20407) sowie in Stellungnahmen zuhanden der Finanzkommissionen bemängelten Regelungslücken auf. Im Wesentlichen handelt es um folgende Punkte:

- Die Governance über die fünf offiziellen Supportprozesse nach Abschluss des Programms. Diese rechtzeitig sicherzustellen ist elementar, um die kohärente Steuerung aufrechtzuerhalten.
- Die Governance über die SAP-Basisleistungen und SAP-Fachanwendungen. Diese Themen gehen zwar über den Auftrag von SUPERB hinaus, werden aber wegen SUPERB dringlicher und wichtiger, um das Risiko von Wildwuchs und Mehrausgaben in der zivilen SAP-Systemlandschaft zu vermindern.

Inwieweit die geplante Governance auch den Umgang mit weiteren, künftigen Supportprozessen umfasst, kann aufgrund der verfügbaren Dokumentation resp. dem Arbeitsfortschritt des BBL in diesem Thema nicht vertieft abgeschätzt werden.

Ebenso ist es zu früh für eine Aussage, ob es dem BBL gelingen wird, sämtliche Lücken zu schliessen. Dies wird von der realisierten Lösung abhängen, eine Beurteilung dazu kann frühestens 2022 erfolgen.

4 Programmstatus und Transparenz in der Berichterstattung an die Finanzdelegation per 30. Juni 2021

4.1 Das Programm prognostiziert und rapportiert zu positiv über den Fortschritt

Der Programmauftraggeber sowie der Programmleiter melden im Reporting an den Bundesrat und an die FinDel per 30. Juni 2021 ein Gesamtstatus GELB. Der Halbjahresbericht ist konsistent mit dem programminternen Statusreport. Die Verdichtung der Projekt-Berichte auf Stufe Programm ist nachvollziehbar. Sowohl der Auftraggeber als auch der Programmleiter prognostizieren bis zum 31. Dezember 2021 ein Gesamtstatus GRÜN.

Zeitgleich mit dem Aufbau der neuen Organisation SUPERB Anfang 2020, wurde auf die SAFe-Framework umgestellt. Das Programm plant und arbeitet seither in iterativen Programm Increments (PI), die je zehn Wochen dauern. Die vorliegende Halbjahresberichterstattung SUPERB richtet sich zum ersten Mal nach den PI. Als Basis für das Earned-Value Reporting per 30. Juni 2021 wurde das per 8. Juni 2021 abgeschlossene PI6 herangezogen. Die Berichterstattung auf Projektebene erfolgt weiterhin monatlich.

Das Programm ist inhaltlich und terminlich teilweise nicht auf Kurs...

Der Aufbau der SAP-Basis-Infrastruktur konnte vollzogen werden. Erste Komponenten sind in Betrieb. Zum Prüfungszeitpunkt waren aber auf der anderen Seite in den Bereichen Personal, Beschaffung sowie SAP-Cloud-Integration noch verschiedene Themen in Abklärung resp. in Arbeit:

- Bei den auf dem SUPERB Roadmap Best-Plan geplanten Meilensteinen per 30. Juni 2021 gab es Verzögerungen. Die Vorabnahme des Kernels konnte nur teilweise eingehalten werden. Der Kernel Beschaffung wurde vom Programm ERPSYSVAR nicht abgenommen.
- Die Integration von Cloud-Komponenten für die Module HR und Beschaffung fand nicht statt. Die End-to-End-Verantwortung für die Einführung sowie den Betrieb SUPERB liegt beim BIT. Die Unterstützung des Lieferanten SAP hat die Erwartung des BIT nur bedingt erfüllt, was zu Lücken im technischen Know-how führte. Diese Situation war auch darauf zurückzuführen, dass die Verantwortlichkeiten zwischen dem Programm und dem Leistungserbringer (als Generalunternehmer) unzureichend geregelt waren. Während der Prüfungsdurchführung wurde die Zusammenarbeit SUPERB – BIT durch die Erstellung einer Rahmenvereinbarung präzisiert.

... und kostenmässig unter Budget

Das Programm weist ein Budget von insgesamt 485 Millionen Franken aus. Davon laufen 320 Millionen Franken über den Verpflichtungskredit. Inzwischen hat das Programm 326 der insgesamt 485 Millionen Franken den Projekten zugeschrieben und als Planned Value in der Leistungswert Analyse (LWA) hinterlegt. 159 Millionen Franken werden als Reserven einbehalten, um auf Risiken oder unvorhergesehene Anforderungen reagieren zu können.

Per Stichtag 8. Juni 2021 (Abschluss PI6) stehen den geplanten Kosten von rund 109,9 Millionen aufgelaufene IST-Kosten von 108,7 Millionen Franken gegenüber. Das Programm befand sich also gemäss Controlling gegenüber den verplanten Kosten leicht unter Budget.

Im Planungswerkzeug Sciforma sind die Einsätze der Programmmitarbeitenden bis Ende des Programms erfasst. Bei den sog. Nicht-Programmmitarbeitenden, d. h. mit einem Einsatz kleiner als 20 % im Monat, findet bei den Fachämtern weder eine Planung noch eine Erfassung der geleisteten Stunden statt.

Beurteilung

Wichtige auf den 30. Juni 2021 terminierte Meilensteine konnten nicht bzw. nicht vollständig erreicht werden. Das Programm war somit per 30. Juni 2021 inhaltlich und terminlich nicht auf Kurs. Die Gesamtbewertung GELB kann nachvollzogen werden. Es wird sich bei den geplanten Einführungsarbeiten zeigen, inwiefern die neue Rahmenvereinbarung SUPERB – BIT ausreicht. Aufgrund der Situation per Juni 2021 muss die Prognose für einen Gesamtstatus GRÜN per 31. Dezember 2021 als zu optimistisch beurteilt werden.

Die Berichterstattung in Bezug auf die Programmaufwände ist nachvollziehbar. Mangels einer Planung der Nicht-Programmmitarbeitenden sind weder die Verfügbarkeit der Ressourcen gesichert noch deren Kosten transparent ausgewiesen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Die unterschiedliche Periodizität für die Berichterstattung auf Stufe Programm und Projekt erscheint nicht effizient. Aus verwaltungsökonomischen Gründen verzichtet die EFK auf eine Empfehlung und überlässt es dem Programm zu entscheiden, ob dies trotzdem fortgeführt werden soll.

Insgesamt betrachtet, ist die Berichterstattung als zu wenig aussagekräftig und mit Lücken zu bewerten und sollte künftig einer systematischen QS unterworfen werden. Da dies grundsätzlich zur Rolle des externen QRM gehört und die EFK dessen Verstärkung mit der Empfehlung 3 fordert, verzichtet sie auf eine separate Empfehlung dazu.

4.2 Risiken unvollständig und wesentliche Herausforderungen nicht ausgewiesen

Die Herausforderungen bezüglich der Personalressourcen werden nicht in einem angemessenen Detailierungsgrad ausgewiesen.

Die Schlüsselressourcen des Programms (Programmleitung sowie Fachspezialisten, v. a. SAP-Spezialisten) waren in der Berichtsperiode gemäss den geführten Interviews teilweise stark ausgelastet. Gemäss den Programmverantwortlichen schlägt sich das aber nicht in den verfügbaren Auswertungen nieder.

Einige Verwaltungseinheiten verfügten zum Zeitpunkt des Programmaufbaus über keine Erfahrungen mit der agilen Methodik SAFe. Zur Erhöhung der Maturität des Programms bezüglich SAFe-Framework wurde ein Coaching der Mitarbeitenden durch das BIT, in Form der SUPERB-LACE-Initiative, lanciert. Zum Prüfungszeitpunkt waren drei FTE seitens BIT an dieser Initiative beteiligt. Zusätzlich zum Coaching der Mitarbeitenden soll eine Ausnivellierung der Programmrollen gegenüber der neuen Business Unit SAP des BIT erzielt werden. Die Unterstützungs-/Coaching-Leistungen durch LACE SUPERB werden vom BIT getragen.

Über die bisherige Entwicklung und den aktuellen Stand der SAFe-Maturität konnte das Programm keine Angaben machen.

Die Entwicklung einer Programmkultur war gemäss den interviewten Personen während der Berichtsperiode aufgrund der angeordneten Pandemie-Massnahmen (d. h. Home-office-Pflicht) weiterhin erschwert. Die PI-Plannings fanden, mit Ausnahme des Ersten, hauptsächlich per Skype statt.

Risikoausweis möglicherweise unvollständig

Die Risikobewertung der im Halbjahresbericht ausgewiesenen Top-3-Risiken ist nicht konform mit den Vorgaben zur Berichterstattung über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes (P038). Stattdessen wurden, gestützt auf die Vorgaben des Risikomanagements Bund, eigens für das Programm SUPERB definierte Bewertungskriterien vom Programmleiter angewendet. Konkret: Bei den Abstufungen der Beurteilungsdimensionen, wie z. B. finanzielle Auswirkung, sind höhere Schwellenwerte definiert. Durch deren Anwendung fällt die ausgewiesene Gesamtbewertung der Top-3-Risiken des Programms tiefer aus.

Die im P038 aufgeführten fixen Werte der Dimension «Finanzielle Auswirkung» für die Bestimmung des Risikowerts sind, im Verhältnis zum Gesamtbudget eines Programms, tief. Dies führt dazu, dass Risiken mit einer hohen Eintretenswahrscheinlichkeit immer zu hoch bewertet sind.

Sämtliche im Jira erfassten Programmrisiken sind nicht P038 konform bewertet. Seitens BIT wird zusätzlich eine für das Programm relevante weitere Risikoliste (v. a. SAP-Themen) gepflegt. Diese Risiken erscheinen nicht unter den Programmrisiken und somit auch nicht im Risikomonitoring SUPERB.

Beurteilung

Eine konsolidierte Sicht aller Programmrisiken fehlt. Die Risiken sind entweder nicht P038 konform bzw. gar nicht bewertet. Ob es sich bei den drei im Halbjahresbericht ausgewiesenen Risiken effektiv um die Top-3 des Programms handelt, ist somit unklar.

Die geschilderten Probleme im Bereich Personalressourcen sind im Halbjahresbericht nicht ausgewiesen. Die Auslastung von Schlüsselpersonen stellt ein Risiko für das Programm dar und sollte weiterhin eng verfolgt werden. Mangelndes Know-how im Bereich SAP-Cloud sowie Cloud-Technologien allgemein kann zu weiteren Verzögerungen führen. Mit der laufenden Steigerung der SAFe-Maturität des Programms sollte sich auch Zuverlässigkeit in der Planung permanent erhöhen. Durch die vom BIT eingeleiteten Coaching-Massnahmen kann dies optimal unterstützt werden, sofern eine mittelfristige Sicherung dieser Unterstützungsmassnahme seitens BIT gewährleistet wird.

Methodisch zu bemängeln ist, dass der ausgewiesene Gesamtrisikowert mit 68 zu tief ausfällt. Das Programm SUPERB verlor durch den tieferen Risikowert den Status der *besonderen Beobachtung* (Risikowert ≥ 75) der IKT-Schlüsselprojekte Bund im Reporting an die FinDel. Des Weiteren sind die im P038 aufgeführten fixen Werte der Dimension «Finanzielle Auswirkung» auf Projekte ausgerichtet und eignen sich weniger für Programme mit hohen Budgets (wie z. B. $\geq 0,5$ Milliarde). Es muss geklärt werden, ob die Vorgaben seitens DTI angepasst werden müssten.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, die durch das BIT identifizierten SAP- und/oder Sicherheitsrisiken mit den bestehenden Programmrisiken im Jira SUPERB zu

konsolidieren. Eine durchgängige, vorgabenkonforme Bewertung aller Programmrisiken muss zudem vorgenommen werden. Bei erforderlicher Abweichung von den Vorgaben von P038 ist entweder eine Ausnahmegewilligung beim DTI einzufordern oder die Vorgaben sind durch den DTI anzupassen.

Stellungnahme des BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BBL ist bereit, zusammen mit dem BIT, die im BIT geführte Risikoliste zu verifizieren und für die für das Programm SUPERB relevante Risiken auch im Programm aufzunehmen. Risiken, die zum Kerngeschäft des BIT gehören, sollen weiterhin ausschliesslich vom BIT bewirtschaftet werden.

Wie die EFK in ihrer Beurteilung festhält, sind die im P038 festgelegten Werte der Dimension «Finanzielle Auswirkungen» für Programme mit hohen Budgets nicht geeignet. Das BBL wird aufgrund der Abweichung von den Vorgaben von P038, wie von der EFK empfohlen, eine Ausnahmegewilligung beantragen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28.6.1967 (Stand 1.1.2021), SR 614.0

Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 7.10.2005, Stand 1.1.2022, SR 611.0

Finanzhaushaltsverordnung (FHV) vom 5.4.2006, Stand 1.1.2022, SR 611.01

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, BBl 2020 621

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

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018, BBl 2018 1549

Erlass P038 - Berichterstattung über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes vom 15. Mai 2020

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|---------|---|
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| DK | Departementskoordinator/In |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EDÖB | Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EVM | Earned Value Methode |
| FASP | Fachorgan Führungsausschuss Supportprozesse |
| FHG | Finanzhaushaltgesetz |
| FHV | Finanzhaushaltverordnung |
| FinDel | Finanzdelegation |
| FKG | Finanzkontrollgesetz |
| HRK | Human Ressourcen Konferenz |
| IDA-BIL | Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffung, Immobilien und Logistik |
| IDA-FI | Interdepartementale Arbeitsgruppe Finanzen |
| Jira | Werkzeug um Softwareentwicklungsprojekte planen, nachverfolgen und verwalten zu können (Hersteller Atlassian) |
| LWA | Leistungswertanalyse |
| NCSC | Nationales Zentrum für Cybersicherheit |
| PAS | Programmausschuss |
| PI | Program Increment |
| PMO | Programmmanagement Office des Programms |
| PO | Product Owner |
| QRM | Qualitätssicherung und Risikomanagement |
| RM | Risikomanagement |

| | |
|-------------|--|
| SAFe | Scaled Agile Framework |
| SASP | Steuerungsausschuss Supportprozesse Bund |
| SUPERB LACE | SUPERB Lean Agile Center of Excellence |
| SuPro | Supportprozess |
| UA | Unternehmensarchitektur |

Anhang 3: Glossar

| | |
|------------|--|
| DaziT | Transformationsprogramm der Eidgenössischen Zollverwaltung |
| ERPSYSVAR | Programm des VBS zur Erneuerung der einsatzrelevanten SAP-Systeme |
| GENOVA | Programm: tägliche Dossier- und Geschäftsarbeit bundesweit in allen sieben Departementen, der Bundeskanzlei sowie den nahezu 90 Ämtern mit einem Standardwerkzeug für rund 30 000 Beschäftigte |
| GEVER Bund | Elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung |
| HERMES | eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung. |
| HRK | Die Human-Resources-Konferenz setzt sich aus Vertretungen aller Departemente zusammen und richtet ihr Fokus auf die bundesrätliche Personal- und Vorsorgepolitik. |
| Jira | Jira ist eine Webanwendung zur Fehlerverwaltung, Problembearbeitung und zum operativen Projektmanagement, die von Atlassian entwickelt wird. |
| Kernel | Instanziierung der Kernprozesse |
| SCIFORMA | Planungs- und Controlling Werkzeug |

Anhang 4: Empfehlungscontrolling

| Empfehlung | Umsetzungsstand |
|--|--|
| <p>Nr. 20407.002 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt dem BBL mindestens quartalsweise zu erheben, ob die Departemente SUPERB ausreichend unterstützen (Departementskoordinatoren und die betroffenen Geschäftsprozess- oder Fachanwendungsverantwortlichen). Falls nicht, sollte der Auftraggeber SUPERB an das jeweilige Generalsekretariat eskalieren.</p> | <p>Diese Empfehlung kann geschlossen werden.</p> <p>Quartalsweise wurde beurteilt, ob die notwendige Unterstützung seitens der Departementskoordinatoren sowie Geschäftsprozess- oder Fachanwendungsverantwortlichen gegeben ist. Das Ergebnis wurde vom Programm dokumentiert. Die geleistete Unterstützung entspricht den Programmerwartungen.</p> |
| <p>Nr. 20407.003 (Prio. 1)</p> <p>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.</p> | <p>Diese Empfehlung kann geschlossen werden.</p> <p>Die Eidgenössische Zollverwaltung kann fachspezifische Stammdaten, wie die Zolltarife in SUPERB MDG, verwalten. Andere Verwaltungseinheiten können die Funktionalitäten im Rahmen der Governance auch nutzen.</p> <p>Bis zum Prüfungszeitpunkt hat kein weiteres Amt einen Antrag für die Verwaltung fachspezifischer Stammdaten mit MDG gestellt. Ein solcher Antrag müsste an das Change Board MDG gerichtet werden.</p> |
| <p>Nr. 20407.005 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt dem BBL, die Entwicklungen betreffend Stammdaten im SG GSVB und bei 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, wenn sich Fehlentwicklungen abzeichnen.</p> | <p>Diese Empfehlung kann geschlossen werden.</p> <p>Eine aktive Verfolgung und eine Beurteilung der Auswirkung(en) sämtlicher Stammdaten auf relevante Arbeiten/Entwicklungen findet über die Teilnahme an SG GSVB-Sitzungen, bilateralen Austauschen mit dem Bundesamt für Statistik sowie einem Monitoring von Ämterkonsultationen statt.</p> |

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).