

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



Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes SUPERB Projekt Finanzen

Eidgenössische Finanzverwaltung
Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	601.22530
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.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Stand der Migrationsarbeiten im Projekt Finanzen	15
2.1 Kritische Entscheide der Migration stehen noch aus	15
2.2 Der Einbezug der Departemente hat sich verbessert	17
3 Vereinheitlichung, Automatisierung und Standardisierung	18
3.1 Der gemeinsame Kern mit ERPSYSVAR ist sichergestellt	18
3.2 Harmonisierung dank zentralem Kontenplan.....	18
3.3 Zusätzliches Automatisierungspotenzial der Prozesse wird erst in der Innovationsphase überprüft.....	20
3.4 Nur wenig zusätzliche Standardisierung beim Minimal Viable Product.....	21
3.5 Innovationsphase mit knappem Budget.....	23
4 Nutzen- und Synergiepotenziale	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 2: Abkürzungen	27
Anhang 3: Glossar	28

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes SUPERB – Projekt Finanzen

Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Das heute in der Bundesverwaltung (BVerw) eingesetzte SAP R/3 wird nur bis Ende 2027 gewartet und deshalb mit SAP S/4HANA (S/4) ersetzt. Der Technologiewechsel sowie die gleichzeitige Modernisierung und Standardisierung der Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien) erfolgen innerhalb der zivilen BVerw mit dem Programm SUPERB. Mit dem Programm «ERP Systeme Verteidigung/armasuisse» (ERPSYSVAR) erneuert das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport seine einsatzrelevanten Systeme.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte im Zeitraum vom 13. Juni bis 22. Juli 2022 und legte den Schwerpunkt auf das Projekt Finanzen des Programms Support Prozesse ERP Bund (SUPERB). Ziel dabei ist die Umsetzung und Vereinheitlichung der Finanzprozesse auf der Basis des SAP-Standards zu prüfen. Für das Projekt wurden gemäss Botschaft 25 Millionen Franken budgetiert. Gemäss aktueller Planung sind die vorgesehenen Mittel ausreichend.

Nach einer Migration von der Oracle- auf die SAP-HANA-Datenbank im Mai 2022 sollen per 18. September 2023 die Migration der bestehenden Prozesse sowie technisch zwingend notwendige Anpassungen als «Minimum Viable Product» (MVP) auf S/4 erfolgen. Ab 2024 werden Erweiterungen und Optimierungen vorgenommen; die Einführung des Zielkerns ist per 1. Januar 2025 vorgesehen. Ab 2025 sollen in der Innovationsphase weitere Nutzen- und Synergiepotenzial realisiert werden.

Erste Vereinheitlichungen und Standardisierungen erfolgen hauptsächlich durch die Einführung des zentralen Kontenplans. Zusätzliche Automatisierungen der Prozesse sollen anschliessend in der Innovationsphase geprüft werden. Die Nutzen- und Synergiepotenziale wurden noch nicht abschliessend erhoben.

Wesentliche Entscheide für die Migration sind pendent

Für die Migration auf S/4 im September 2023 sind diverse kritische Entscheide, etwa der Umfang der Datenübernahmen und das Vorgehen zur Aufbewahrung, noch nicht getroffen worden. Das Migrationskonzept wird noch erarbeitet. Die EFK empfiehlt der Programmleitung, die notwendigen Entscheide rasch zu treffen, um den Migrationszeitpunkt nicht zu gefährden.

Im Rahmen der Migration wird gleichzeitig der zentrale Kontenplan eingeführt. Die Komplexität der Migration wird dadurch erhöht. Dieser Komplexität muss im Rahmen des Kontrollkonzeptes Rechnung getragen werden.

Das Minimum Viable Product bringt nur wenige zusätzliche Standardisierungen

Mit der Step-by-Step-Einführungsvariante liegt der Fokus unverändert bei der Umsetzung des MVP auf der Übernahme der bestehenden Prozesse sowie der aufgrund des Technologiewechsels zwingend notwendigen Anpassungen. Bestrebungen, gleichartige Geschäftsfälle in der gesamten BVerw zu standardisieren sowie Effizienzsteigerungen herbeizuführen, fanden nur wenige statt und werden bei diesem Vorgehen in der Innovationsphase angegangen. Zu nennen ist die Zentralisierung des Kontenplans, die eine grosse Harmonisierung bringen wird.

Nicht Thema des MVP ist die Einführung eines Subventionsmanagements. Dieser Entscheidung wurde anlässlich des Programmausschussmeetings vom 18. Oktober 2019 getroffen. Das Ausrichten von Subventionen ist ein wesentlicher Prozess mit Nutzen- und Synergiepotenzialen für die gesamte BVerw. Eine Verschiebung in die Innovationsphase ist aus Sicht der EFK bedauerlich. Eine Überprüfung der bestehenden Finanzprozesse, um mögliche zusätzliche Automatisierungen auszuloten, fand bisher nicht statt. Dies soll in der Innovationsphase nachgeholt werden. Es besteht das Risiko, dass nach der Migration per 18. September 2023 auf S/4 und der Funktionsfähigkeit der Prozesse die Durchsetzung weiterer Standardisierungen, Optimierungen und Innovationen schwierig durchzusetzen sein wird.

Von den ursprünglich budgetierten Kosten von 25 Millionen Franken sind 2,1 Millionen Franken für Optimierungen und Innovationen ab 2025 vorgesehen.

Die Zentralisierung des Kontenplans trägt wesentlich zur Harmonisierung bei

Der neue Kontenplan wird zentral durch die Eidgenössische Finanzverwaltung verwaltet. Die über 70 Kontenpläne der einzelnen Verwaltungseinheiten wurden auf einen zentralen Kontenplan verdichtet. Ebenso konnten die ursprünglich über 56 000 Konten auf unter 7000 reduziert werden. Die Vorgaben der Motion Hegglin sowie des revidierten Finanzhaushaltgesetzes¹ wurden dabei berücksichtigt.

Eine formelle Abnahme des zentralen Kontenplans durch den Programmauftraggeber ist noch nicht erfolgt. Die EFK empfiehlt, den Kontenplan formell zu genehmigen und dadurch auch seine Verbindlichkeit zu unterstreichen.

Gemeinsamer Kern mit ERPSYSVAR

Der Systemkernel bildet die Supportprozesse auf dem SAP-System ab. Die einheitliche Verwendung des «Kernels» bildet die Basis der angestrebten Harmonisierung und Standardisierung. Von den 64 Kernprozessen hat das Programm ERPSYSVAR 13 aufgrund Nichtgebrauchs nicht übernommen.

¹ SR 611.0

Audit du projet TNI clé SUPERB – Projet finances

Administration fédérale des finances, Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Le système SAP R/3 actuellement utilisé par l'administration fédérale ne sera maintenu que jusqu'à la fin de 2027 et sera donc remplacé par SAP S/4HANA (S/4). Le changement de technologie ainsi que la modernisation et la standardisation simultanées des processus de soutien (finances, personnel, logistique, achats et immobilier) sont réalisés au sein de l'administration fédérale civile à l'aide du programme SUPERB. Avec le programme « Systèmes ERP Défense/armasuisse » (ERPSYSVAR), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports renouvelle ses systèmes destinés à la gestion des engagements.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué son audit entre le 13 juin et le 22 juillet 2022 et s'est concentré sur le projet finances du programme des processus de soutien ERP de la Confédération (Support Prozesse ERP Bund ; SUPERB). L'objectif est de vérifier la mise en œuvre et l'uniformisation des processus financiers sur la base du standard SAP. Selon le message, 25 millions de francs ont été budgétés pour ce projet. Selon la planification actuelle, les moyens prévus sont suffisants.

Après une migration de la base de données Oracle vers la base de données SAP HANA en mai 2022, la migration des processus existants ainsi que les adaptations techniquement indispensables vers S/4 doivent être effectuées d'ici au 18 septembre 2023 en tant que produit minimum viable (*minimum viable product* ; MVP). Des extensions et des optimisations seront effectuées à partir de 2024. L'introduction du noyau cible est prévue pour le 1^{er} janvier 2025. À partir de 2025, la phase d'innovation doit permettre de tirer parti d'autres avantages et synergies potentiels.

Les premières uniformisations et standardisations résultent principalement de l'introduction du plan comptable centralisé. D'autres automatisations des processus devront ensuite être examinées dans la phase d'innovation. Les avantages et synergies potentiels n'ont pas encore été évalués de manière définitive.

Des décisions essentielles pour la migration sont en suspens

En vue de la migration vers S/4 en septembre 2023, diverses décisions majeures, portant notamment sur l'ampleur du transfert des données et la procédure de conservation, n'ont pas encore été prises. Le concept de migration est en cours d'élaboration. Le CDF recommande à la direction du programme de prendre rapidement les décisions nécessaires pour ne pas compromettre la date fixée pour la migration.

Dans le cadre de cette dernière, un plan comptable centralisé sera introduit, ce qui rend la migration encore plus complexe. Cette complexité doit être prise en compte lors du concept de contrôle.

Le produit minimum viable n'apporte que peu de standardisations supplémentaires

Avec la variante d'introduction pas à pas, l'accent est mis de manière inchangée sur la reprise des processus existants ainsi que sur les adaptations rendues nécessaires par le changement de technologie dans le cadre du déploiement du produit minimum viable. Peu d'efforts ont été consentis pour uniformiser les opérations similaires dans l'ensemble de l'administration fédérale et pour accroître l'efficacité, ils seront abordés lors de la phase d'innovation. On peut citer la centralisation du plan comptable, qui conduira à une grande harmonisation.

L'introduction d'une gestion des subventions ne fait pas partie du produit minimum viable. Cette décision a été prise à l'occasion de la réunion du comité du programme du 18 octobre 2019. L'octroi de subventions est un processus essentiel qui présente des avantages et des synergies potentiels pour l'ensemble de l'administration fédérale. Le CDF estime qu'un report à la phase d'innovation est regrettable. Il n'y a pas encore eu d'examen des processus financiers existants en vue d'envisager des automatisations supplémentaires. Cela doit être réalisé dans la phase d'innovation. Après la migration vers S/4 le 18 septembre 2023 et la mise en service des processus, il y a un risque qu'il soit difficile d'imposer d'autres standardisations, optimisations et innovations.

Sur les 25 millions de francs budgétés initialement, 2,1 millions sont prévus pour des optimisations et des innovations à partir de 2025.

La centralisation du plan comptable contribue largement à l'harmonisation

Le nouveau plan comptable est géré de manière centralisée par l'Administration fédérale des finances (AFF). Les plus de 70 plans comptables des différentes unités administratives ont été consolidés en un seul plan centralisé, et les plus de 56 000 comptes initiaux ont pu être réduits à moins de 7000. Les exigences de la motion Hegglin ainsi que les prescriptions de la loi révisée sur les finances de la Confédération¹ ont été prises en compte.

Le plan comptable centralisé n'a pas encore été formellement approuvé par le mandant du programme. Le CDF recommande d'approuver formellement le plan comptable et de souligner ainsi son caractère contraignant.

Noyau commun avec ERPSYSVAR

Le noyau système reproduit les processus de soutien sur le système SAP. L'utilisation uniforme du « noyau » constitue la base de l'harmonisation et de la standardisation visées. Sur les 64 processus de noyau, 13 n'ont pas été repris par le programme ERPSYSVAR, car ils ne sont pas utilisés.

Texte original en allemand

¹ RS 611.0

Verifica del progetto chiave TDT SUPERB – Progetto finanze

Amministrazione federale delle finanze, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Il sistema SAP R/3 attualmente in uso nell'Amministrazione federale (AF) sarà mantenuto soltanto fino alla fine del 2027, dopodiché verrà sostituito da SAP S/4HANA (S/4). Il cambiamento di tecnologia e la contemporanea modernizzazione e standardizzazione dei processi di supporto (finanze, personale, logistica, acquisti e immobili) vengono effettuati internamente all'AF civile mediante il programma SUPERB. Con il programma «Sistemi ERP Difesa/armasuisse» (ERPSYSVAR), il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport rinnova i suoi sistemi rilevanti ai fini dell'impiego.

Tra il 13 giugno e il 22 luglio 2022, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato e si è concentrato sul progetto Finanze del programma SUPERB (Support Prozesse ERP Bund). L'obiettivo è attuare e uniformare i processi finanziari sulla base dello standard SAP. Conformemente al messaggio, per il progetto sono stati preventivati 25 milioni di franchi. In base alla pianificazione attuale, i mezzi previsti sono sufficienti.

Dopo la migrazione dalla banca dati Oracle a SAP-HANA nel maggio 2022, la migrazione dei processi esistenti come pure gli adeguamenti tecnicamente indispensabili sotto forma di un prodotto minimo funzionante (Minimum Viable Product, MVP) su S/4 avranno luogo il 18 settembre 2023. A partire dal 2024 saranno effettuati ampliamenti e ottimizzazioni; l'introduzione del nucleo del sistema operativo è prevista per il 1° gennaio 2025. Dal 2025, nella fase di innovazione verranno realizzati ulteriori potenziali vantaggi e sinergie.

Le prime uniformazioni e standardizzazioni avverranno principalmente con l'introduzione del piano contabile centrale. Le ulteriori automatizzazioni dei processi dovranno essere successivamente verificate nella fase di innovazione. I potenziali vantaggi e sinergie non sono ancora stati rilevati in maniera definitiva.

Le decisioni importanti concernenti la migrazione sono pendenti

Per la migrazione a S/4 nel settembre 2023 non sono ancora state prese diverse decisioni critiche, ad esempio riguardo al volume dei dati da acquisire e alla relativa procedura di conservazione. Il piano della migrazione è ancora in fase di elaborazione. Il CDF raccomanda alla direzione del programma di adottare tempestivamente le decisioni necessarie al fine di non pregiudicare il rispetto della scadenza prevista per la migrazione.

Nel quadro della migrazione verrà contemporaneamente introdotto anche il piano contabile centrale, il che renderà la migrazione più complessa. Questa complessità deve essere presa in considerazione nel piano del controllo.

Il prodotto minimo funzionante comporta solo poche standardizzazioni supplementari

Con la variante dell'introduzione graduale, nel quadro dell'attuazione del MVP la priorità continua a essere l'adozione dei processi esistenti e degli adeguamenti indispensabili dovuti al cambiamento di tecnologia. Gli sforzi compiuti per standardizzare casi simili nell'intera AF e aumentare l'efficienza sono stati rari e saranno affrontati nella fase di innovazione nell'ambito di questo procedimento. Va menzionata la centralizzazione del piano contabile, che apporterà un'importante armonizzazione.

L'introduzione della gestione dei sussidi non è contemplata nel quadro del MVP. Questa decisione è stata presa durante la riunione del comitato di programma tenutasi il 18 ottobre 2019. Il versamento di sussidi è un processo essenziale con potenziali vantaggi e sinergie per l'intera AF. Il CDF ritiene che un rinvio alla fase di innovazione sarebbe deplorabile. Finora non è ancora stata effettuata una verifica dei processi finanziari esistenti per sondare la possibilità di ulteriori automatizzazioni. Occorrerà porvi rimedio nella fase di innovazione. Vi è il rischio che, dopo la migrazione a S/4 il 18 settembre 2023 e la verifica del funzionamento dei processi, diventi difficile imporre altre standardizzazioni, ottimizzazioni e innovazioni.

Dei 25 milioni di franchi inizialmente preventivati, 2,1 sono destinati alle ottimizzazioni e alle innovazioni a partire dal 2025.

La centralizzazione del piano contabile contribuisce in maniera significativa all'armonizzazione

Il nuovo piano contabile sarà gestito a livello centralizzato dall'Amministrazione federale delle finanze. Gli oltre 70 piani contabili delle singole unità amministrative sono stati riuniti in un unico piano contabile centrale. Allo stesso modo è stato possibile ridurre a meno di 7000 gli oltre 56 000 conti originari. In questo contesto sono state prese in considerazione le proposte della mozione Hegglin e della legge federale sulle finanze della Confederazione riveduta¹.

L'approvazione formale del piano contabile centrale da parte del committente del programma non è ancora avvenuta. Il CDF raccomanda di approvare formalmente il piano contabile in modo da sottolinearne anche il carattere vincolante.

Nucleo comune con il programma ERPSYSVAR

Il nucleo di sistema riproduce i processi di supporto sul sistema SAP. L'utilizzo uniforme del «nucleo» costituisce la base dell'armonizzazione e della standardizzazione auspiccate. Dei 64 processi relativi al nucleo, 13 non sono stati ripresi dal programma ERPSYSVAR per mancato uso.

Testo originale in tedesco

¹ RS 611.0

Audit of the DTI key project SUPERB – finance project

Federal Finance Administration, Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The SAP R/3 currently used in the Federal Administration (Fed. Adm.) will be supported only until the end of 2027, and it is therefore being replaced with SAP S/4HANA (S/4). Within the civil Federal Administration, the change of technology and the simultaneous modernisation and standardisation of the support processes (finance, personnel, logistics, procurement and real estate) will take place as part of the SUPERB programme. With the "ERP Systems Defence/armasuisse" (ERPSYSVAR) programme, the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport is also renewing its mission-critical systems.

Between 13 June and 22 July 2022, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the federal ERP support processes (SUPERB) programme, focusing in particular on the finance project. The project is aimed at implementing and harmonising financial processes on the basis of the SAP standard. As set out in the dispatch, CHF 25 million was budgeted for the project. Under the current plans, the budgeted resources are sufficient.

Following the database migration from Oracle to SAP HANA in May 2022, the existing processes should be migrated and absolutely necessary adjustments due to technology changes should be made available as a minimum viable product (MVP) on S/4 by 18 September 2023. From 2024, the programme will be expanded and optimised; introduction of the target kernel is planned for 1 January 2025. The innovation phase starting in 2025 should bring further usage and synergy potential.

The first harmonisations and standardisations will take place mainly with the introduction of the centralised chart of accounts. Subsequently, additional process automation steps should be examined during the innovation phase. The potential benefits and synergies have not yet been definitively identified.

Key decisions for migration are outstanding

A number of key decisions for the migration to S/4 in September 2023, such as the scope of the data to be migrated and the storage procedure, have not yet been taken. The migration concept is still in the process of being drawn up. The SFAO recommends the programme managers take the necessary decisions swiftly, so as not to jeopardise the migration date.

At the same time as the migration, the centralised chart of accounts will be rolled out. This increases the complexity of the migration. This complexity must be taken into consideration as part of the control concept.

The minimum viable product does not bring many additional standardisations

With the step-by-step introduction variant, the focus of the MVP implementation remains on the migration of existing processes and the absolutely necessary adjustments due to the change in technology. There has been little effort to standardise similar business events

across the Federal Administration and to achieve efficiency gains; under this approach, that will take place during the innovation phase. The centralisation of the chart of accounts is noteworthy, as this will result in a major harmonisation.

The introduction of subsidy management is not part of the MVP. This decision was taken during the programme committee meeting on 18 October 2019. The granting of subsidies is a key process with potential benefits and synergies for the entire Federal Administration. The SFAO finds it regrettable that this has been postponed to the innovation phase. To date, the existing financial processes have not been assessed to identify possible additional automation opportunities. This should be rectified during the innovation phase. There is a risk that, following the migration to S/4 on 18 September 2023 and the go-live of the processes, it will be difficult to push through further standardisations, optimisations and innovations.

Of the CHF 25 million originally budgeted, CHF 2.1 million are earmarked for optimisations and innovations as of 2025.

Centralisation of the chart of accounts is a major contributor to harmonisation

The new chart of accounts will be managed centrally by the Federal Finance Administration. The administrative units' charts of account, of which there are over 70, were consolidated into one centralised chart of account. Likewise, the original 56,000 or so accounts were reduced to fewer than 7,000. The proposals of the Hegglin motion and the revised Financial Budget Act¹ were taken into consideration in the process.

A formal acceptance process for the centralised chart of accounts by the programme owners has not yet taken place. The SFAO recommends that the chart of accounts be formally approved, thereby underscoring its binding nature.

Common kernel with ERPSYSVAR

The system kernel maps the support processes in the SAP system. Uniform usage of the kernel forms the basis for the desired harmonisation and standardisation. Thirteen of the 64 kernel processes were not being used and were thus not migrated to the ERPSYSVAR programme.

Original text in German

¹ SR 611.0

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme der EFV

Die EFV bedankt sich bei der EFK für die Prüfungsarbeiten und für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die EFV übernimmt im Programm SUPERB die Rolle der Auftraggeberschaft der Projekte Finanzen, Analytics und Master Data Governance (MDG) und unterstützt damit das Programm SUPERB mit erheblichen personellen Ressourcen. Der Fokus liegt im 2023 auf der erfolgreichen Umsetzung des Migrationsschritts 2 (sog. MVP), vorgesehen per Q3/2023 sowie auf die der ordnungsmässigen Abwicklung des Jahresabschlusses 2023. Die EFV nutzt die Gelegenheit, bei diesem Migrationsschritt auch die Zentralisierung des Kontenplans, d. h. ein einheitlicher Kontenplan für alle Verwaltungseinheiten, umzusetzen. Dies führt zwar zu zusätzlichen Komplexitäten (Zusammenführung und Reduktion von rund 60 000 Konten auf neu rund 7500 Konten), wird in der Folge aber zu zusätzlichem Nutzen (Qualität und Kosten) im Betrieb führen.

Die EFV beurteilt die Innovationsmöglichkeiten von S4/HANA im Supportprozess Finanzen und folglich die verbundenen Nutzen- und Synergiepotentiale als tendenziell gering. Sie wird trotzdem vorgängig zur Innovationsphase weitere Standardisierungs- und Automatisierungsmöglichkeiten prüfen und – wo möglich – konsequent umsetzen.

Die EFV nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass nach Ansicht der EFK die Arbeiten auf Kurs sind und keine im Programm bisher nicht bekannten oder nicht adressierten Sachverhalte aufgetaucht sind.

Generelle Stellungnahme des BBL

Das BBL und das Programm SUPERB bedanken sich bei der EFK für die durchgeführte Prüfung im Projekt SUPERB Finanzen.

Das BBL und das Programm SUPERB weisen darauf hin, dass die Prüftätigkeiten per 22. Juli 2022 abgeschlossen wurden. Wesentliche Veränderungen nach diesem Zeitpunkt sind somit durch die EFK in der Beurteilung nicht berücksichtigt worden.

Hinsichtlich der Migration wurden in der zweiten Jahreshälfte das bestehende Migrationsteam verstärkt, die notwendigen Grundlagen dokumentiert und die relevanten Entscheide gefällt. So wurde unter anderem im September der Entscheid bezüglich der Altdatenübernahme getroffen (Migration aller Daten mit nachträglicher Bereinigung). Mittlerweile wurden auch erfolgreich Testmigrationen durchgeführt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das heute in der Bundesverwaltung (BVerw) eingesetzte SAP R/3 (ECC 6.0) wird nur bis Ende 2027 gewartet und deshalb mit SAP S/4HANA (S/4) ersetzt. Der Technologiewechsel sowie die gleichzeitige Modernisierung und Standardisierung der Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien) erfolgen innerhalb der zivilen BVerw mit dem Programm SUPERB. Mit dem Programm «ERP Systeme Verteidigung/armasuisse» (ERPSYSVAR) erneuert das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die einsatzrelevanten Systeme.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) fokussierte sich mit der vorliegenden Prüfung auf das Projekt Finanzen des Programms SUPERB.

Das Vorgehen hat sich mit dem Entscheid der schrittweisen Einführung geändert. Per 18. September 2023 soll die Migration der bestehenden Prozesse mit den aufgrund der neuen Technologie zwingend notwendigen Anpassungen als «Minimum Viable Product» (MVP) auf S/4 erfolgen. Ab 2024 werden Erweiterungen und Optimierungen vorgenommen; die Einführung des Zielkerns ist per 1. Januar 2025 vorgesehen. Ab 2025 sollen in der Innovationsphase weitere Nutzen- und Synergiepotentiale realisiert werden.

Für das Projekt Finanzen wurden gemäss Botschaft 25 Mio. Franken budgetiert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist, die Umsetzung und Vereinheitlichung von Finanzprozessen auf der Basis von SAP-Standard zu beurteilen. Dabei werden die folgenden Fragen beantwortet:

1. Ist eine Vereinheitlichung von Finanzprozessen auf der Basis des SAP Standards umgesetzt?
2. Ist ein gemeinsamer Kern (SUPERB / ERPSYSVAR) sichergestellt?
3. Wurde die Standardisierung durch den zentralen Kontenplan weiter vorangetrieben? Sind die Voraussetzungen geschaffen, dass der zentrale Kontenplan effizient und einheitlich angewendet werden kann?
4. Sind bei den zukünftigen Anwendungen möglichst automatische Kontrollen (IKS) vorgesehen?
5. Sind Nutzen- und Synergiepotenziale (im Cluster Finanzen) in geeigneter Weise erhoben worden und werden sie angemessen umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Christine Neuhaus (Revisionsleiterin) und Marion Stettler, Mark Haas, Martin Hauri, Patrik Lüthi und André Stauffer vom 13. Juni. bis 22. Juli 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Prisca Eichenberger. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 9. November 2022 statt. Teilgenommen haben: Aus der EFV für das Projekt Finanzen der Projektauftraggeber, der Vorsitzende des Projektausschusses Finanzen, der Projektleiter Finanzen und der Stellvertretende Projektleiter Finanzen. Aus dem BBL für das Programm SUPERB der Programmleiter und der Projektleiter. Für die EFK der Vizedirektor, der Mandatsleiter, die Federführende und die Revisionsleiterin.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Stand der Migrationsarbeiten im Projekt Finanzen

Der Umsetzungsauftrag vom 31. März 2021 des Projekts Finanzen lautet wie folgt:

«Die heute bestehenden, gut funktionierenden Supportprozesse Finanzen sind auf Best Practices zu überprüfen. Die dabei notwendigen Anpassungen sind vorzunehmen und auf die neuen Systeme zu überführen.».

Ziel dabei ist, dass die Supportprozesse Finanzen mit SAP-Lösungen im Standard umgesetzt werden sollen. Individuallösungen sind soweit möglich in den Standard zurückzuführen. Durch die Nutzung der neuen technologischen Möglichkeiten sollen Effizienzsteigerungen erzielt werden.

Ursprünglich war vorgesehen, dass für die Umstellung auf S/4 sämtliche Prozesse neu erarbeitet und mittels Zielkernel per 1. Januar 2024 eingeführt werden. Bei der Erarbeitung der Einführungsplanung wurde festgestellt, dass die Planung aus Sicht des Programms grosse Risiken birgt und für die Umstellung ein sehr langer Änderungsstopp (Freeze) in SAP notwendig gewesen wäre. Der Programmausschuss und der -auftraggeber beschlossen am 16. Dezember 2021 die Einführungsvariante «Step-by-Step».

Diese Verfahrensänderung hat zur Folge, dass der abgenommene Zielkernel mit den 64 Prozessen schrittweise eingeführt wird. Im Mai 2022 wurde die Oracle-Datenbank auf die HANA-Datenbank migriert. Per 18. September 2023 werden die bestehenden Prozesse mit den technisch notwendigen Anpassungen im Sinne eines MVP auf S/4 migriert. Das heisst, rund 80 % der heutigen Prozesse werden 1:1 übernommen und bei rund 20 % sind aufgrund des Technologiewandels notwendige Anpassungen sowie Neuerungen (beispielsweise die Einführung des zentralen Kontenplans, die Standardisierung von Teilen des Kreditorenworkflows, die Harmonisierung der Anlageklassen und die Rückführung des FMDEIVER in den Standard) geplant. Eine vollständige Übersicht des MVP-Umfangs wird im Kollaborationinstrument Confluence geführt. Ab 2024 erfolgt eine Erweiterung und Optimierung respektive die Einführung des Zielkernels und ab 2025 startet die Innovationsphase.

2.1 Kritische Entscheide der Migration stehen noch aus

Am Jour fixe des Programms vom 13. Januar 2022 wurde der 18. September 2023 als Migrationsdatum bestimmt. Der Entscheid basiert auf der Analyse von unterschiedlichen Einführungsvarianten und wurde durch einen Planungsworkshop im Mai 2022 verifiziert und bestätigt. Einzelne wesentliche Entscheidungen für die Migration (z.B. Migrationsumfang) sind zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abschliessend geklärt. Das Migrationskonzept basierend auf der Step-by-Step-Einführung ist auch noch in Erarbeitung.

Im Juni 2022 wurde ein Migrationsumfang für die erste Testmigration von zwei Jahren durch den Programmauftraggeber festgelegt. Von den Projekten Finanzen, Beschaffung und Immobilien sowie den Departementen wurde dieser Entscheid als nicht zielführend und sehr risikoreich beurteilt. Es gibt Prozesse, etwa die Darlehensverwaltung, die für eine korrekte Abwicklung alle bestehenden Bewegungsdaten benötigen. Zudem gibt es zahlreiche Verträge, die über eine längere Laufzeit vereinbart sind sowie ein grosses Bedürfnis an Auswertungs- und Analysemöglichkeiten für Anfragen seitens Parlaments oder Finanzkommissionen. Die Programmleitung hat eine externe Firma beauftragt, die Situation aus einer

externen Betrachtung zu beurteilen. Der definitive Entscheid zum Migrationsumfang hat der Programmauftraggeber noch nicht getroffen. Dieser ist für Ende August geplant.

Mit der Migration wird die Einführung des neuen zentralen Kontenplans erfolgen. Dabei werden die ursprünglichen Kontoangaben bei sämtlichen übertragenen historischen und aktuellen Buchungen überschrieben. Dies ist gemäss Aussage der Projektverantwortlichen ein Standardvorgehen bei Kontenplananpassungen. Das Konto der Ursprungsbuchung soll in einem separaten Feld und auf jedem Buchungsbeleg nach wie vor ersichtlich sein. Eine Auswertung anhand der ursprünglichen Kontoangaben wird gemäss EFV weiterhin möglich sein. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher (Geschäftsbücherverordnung) müssen die Geschäftsbücher und Buchungsbelege so aufbewahrt werden, dass sie bis zum Ende der gesetzlichen Aufbewahrungspflicht innert angemessener Frist eingesehen und geprüft werden können. Ein Archivierungskonzept lag bisher noch nicht vor.

Beurteilung

Bis zum Go-Live S/4 verbleibt rund ein Jahr. Dabei gibt es noch zahlreiche offene Punkte und Entscheidungen, die auf Stufe Programm und Projekt getroffen werden müssen. Sollten diese Punkte nicht gelöst werden, ist die Termineinhaltung des 18. September 2023 kritisch beziehungsweise gefährdet. Ebenfalls ausschlaggebend ist, dass das Migrationskonzept durch das Programm so rasch wie möglich fertiggestellt und verabschiedet wird.

Eine Datenübernahme von zwei Jahren ist zu kurz, viele Geschäfte verfügen über eine längere Laufzeit. Auch für Anfragen aus Parlament und Kommissionen sind Mehrjahresvergleiche mit grösserer Aussagekraft vorzunehmen. Vorjahresvergleiche ohne Covid-19-Effekte wären nicht mehr möglich. Vorzugsweise sind sämtliche Daten zu migrieren und allfällige Datenbereinigungen resp. Löschungen in einem späteren Schritt zu planen.

Die Überschreibung der Kontoangaben bei der Migration durch die Kontierung gemäss dem neuen Kontenplan ist nachvollziehbar. Die Angabe des ursprünglichen Kontos in einem separaten Feld ist dabei zwingend notwendig. Um die Vorgaben der Geschäftsbücherverordnung einzuhalten, muss die ursprüngliche Kontierung über die gesamte Aufbewahrungsfrist ersichtlich bleiben. Veränderungen dürfen nur kontrolliert und nachvollziehbar erfolgen. Ein Konzept zur Aufbewahrung der zu migrierenden Daten muss durch das Programm erstellt werden.

Die Migration auf S/4 unter gleichzeitiger Überschreibung der Kontoangaben mit den Konten des neuen zentralen Kontenplans erhöhen einerseits die Komplexität der Migration, andererseits wird auch der Nachweis der vollständigen und korrekten Migration anspruchsvoller. Dieser Komplexität muss im noch zu erstellenden Migrations-Kontrollkonzept (Teil des Migrationskonzepts) Rechnung getragen werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die offenen Entscheide hinsichtlich Migrationskonzept, Datenübernahme (Anzahl Jahre), Archivierung etc. im Programm SUPERB zeitnah zu fällen, um die Einhaltung des Terminplans für die Migration sicherzustellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BBL

Das BBL und das Programm SUPERB sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Empfehlung wurde bereits umgesetzt.

Das Programm SUPERB hat die aufgeführten Grundlagen dokumentiert resp. die notwendigen Entscheide getroffen. Im Hinblick auf Step 2 wurde das bestehende Migrationsteam mit Mitarbeitenden verstärkt, welche Erfahrung mit vergleichbaren Migrationen haben.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, detailliert zu regeln, wie die vollständige und korrekte Datenübernahme sowie die korrekte Umkontierung auf den neuen Kontenplan kontrolliert und dokumentiert werden soll und wie die entsprechenden Nachweise gemäss den gesetzlichen Vorgaben aufzubewahren sind.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der EFV

Die EFV teilt die Einschätzung, dass die ordnungsmässige Migration in Step 2 anspruchsvoll ist. Sie ist deshalb in engem Kontakt mit der EFK und dem Projekt Migration, um das entsprechende Vorgehen und das Testing frühzeitig festzulegen und zu planen, mit dem Ziel, die Anforderungen an eine revisionskonforme Migration zu erfüllen.

2.2 Der Einbezug der Departemente hat sich verbessert

Jedes Departement bestimmt einen Departementskoordinator (DK), der seit Mitte 2021 die Anliegen des Departements im Programm vertritt. Eine Vertretung der DK nimmt an den wöchentlichen Jour fixe teil und ist stimmberechtigt. Im Rahmen von Abstimmungssitzungen mit der Programmleitung können die DK ihre Sicht der Risiken, Bedenken und Verbesserungsvorschläge einbringen.

Ende 2021 hat die Programmleitung beschlossen, die Kommunikation mit den Departementen breiter aufzubauen und dadurch den Informationsfluss gegenüber den Verwaltungseinheiten (VE) zu optimieren.

Bei der Erarbeitung des zentralen Kontenplans hat die Arbeitsgruppe der EFV die VE einbezogen. Die VE konnten während zwei Phasen Rückmeldung zu den vorgesehenen Kontenplanänderungen abgeben. Zudem wurden Bereinigungsmeetings zwischen der EFV und den einzelnen VE durchgeführt. Ein Einbezug der Departemente erfolgte auch im Rahmen der interdepartementalen Arbeitsgruppe Finanzen (IDA FI).

Beurteilung

Der Einbezug der Departemente im Programm hat sich verbessert. Dies mittels Teilnahme des Departementskoordinators am Jour fixe sowie an den Austauschmeetings mit der Programmleitung. Aus den Gesprächen mit den Departementen zeigte sich, dass die Anliegen der DK zwar ernst genommen werden, einzelne Entscheide wie beispielsweise die Wahl des Migrationszeitpunktes jedoch für die Departemente nicht nachvollziehbar sind. Bei der Kommunikation ist darauf zu achten, dass die Entscheide von den beteiligten Akteuren nachvollzogen werden können.

Der Einbezug der VE durch die Arbeitsgruppe der EFV in die Erarbeitung des zentralen Kontenplans hat gut funktioniert und wurde von den VE geschätzt.

3 Vereinheitlichung, Automatisierung und Standardisierung

3.1 Der gemeinsame Kern mit ERPSYSVAR ist sichergestellt

Im Unterschied zum Programm SUPERB, das mit einer agilen Methode durchgeführt wird, wird ERPSYSVAR mit dem Wasserfallmodell gemäss der Projektmanagementmethode Hermes abgewickelt. Die Umsetzung von ERPSYSVAR erfolgt gemäss der ursprünglichen Planung und nicht mittels Step-by-Step-Einführung. Der Go-Live von ERPSYSVAR ist per 1. Januar 2025 geplant.

Die Kernprozesse an ERPSYSVAR wurden bis 17. November 2021 übergeben. Von den 64 Kernprozessen wurden 13 nicht übernommen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Prozesse wie die Darlehensverwaltung, die es im VBS nicht gibt oder um Prozesse, die durch SUPERB in die Innovationsphase verschoben wurden. Die Kernprozesse sind auf der Prozessplattform Innovator dokumentiert. Das VBS verweist in seiner Prozessplattform ARIS auf dieselben Prozesse. VBS-spezifische Anpassungen werden dokumentiert.

Gemäss der Governance zum Change- und Releasemanagement des SAP-Kernels sollen sämtliche Änderungen über das Change-Advisory-Board (CAB) der neuen aufzubauenden Geschäftsstelle SAP-Dienste BVerw laufen. Seit Mitte Mai 2022 tagt das CAB wöchentlich und setzt sich aus diversen Vertretern der Fachämter, den Programmen SUPERB und ERPSYSVAR sowie der Bundeskanzlei, dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation und der Führungsunterstützungsbasis zusammen. Das Dokument «Governance Change- und Releasemanagement SAP-Kernel» war zum Ende der Prüfphase noch in Bearbeitung. Darin ist auch eine Übersicht der SAP-Systemlandschaften und der Schnittstellen zwischen den Systemen ERPSYSVAR und SUPERB enthalten. Diese wurde von ERPSYSVAR als Grundlage für die Ressourcenplanung während der Realisierung und des Testings benötigt.

Beurteilung

Die Governance zum Change- und Releasemanagement des SAP-Kernels bildet eine verbindliche und gute Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen SUPERB und ERPSYSVAR sowie für die Definition der gemeinsamen Prozesskerne und den Systemkernel. Die 13 Prozesse, die nicht an ERPSYSVAR übergeben wurden, sind nachvollziehbar begründet.

3.2 Harmonisierung dank zentralem Kontenplan

Bis anhin verfügt der Bund über mehr als 70 unterschiedliche Kontenpläne. Gemäss einer Information des Unternehmens SAP aus 2020 entspricht dies nicht mehr der heutigen Praxis. Die Zentralisierung des Kontenplans war ein Ziel des SUPERB-Umsetzungsauftrags Finanzen vom 31. März 2021. Die Machbarkeit wurde in einer Vor- und Hauptstudie aufgezeigt. Dadurch sollten die Sachkonten harmonisiert und die aktuell 70 unterschiedlichen Kontenpläne in einem Kontenplan vereinheitlicht werden. Neben der Abteilung Finanz- und Rechnungswesen Bund der EFV waren auch die einzelnen VE in den Prozess eingebunden. Die VE konnten während zwei Zeitpunkten eine Rückmeldung zu den vorgeschlagenen Bereinigungen im Kontenplan abgeben. Uneinigkeiten nach der zweiten Bereinigung wurden direkt mit der einzelnen VE thematisiert und eine Lösung gesucht. Ziel der

Bereinigungen war zudem, die Vorgaben der Motion Hegglin und des revidierten Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)² umzusetzen. Dies führte zu einem Change-Request auf Stufe Programm. Durch die Bereinigungen konnte die Anzahl der Sachkonten (ohne kalkulatorische Konten und Ausserbilanzkonten) per Ende Juni 2022 von rund 56 000 auf ca. 7000 reduziert werden. Davon werden 395 Konten als VE-spezifisch klassifiziert. Sämtliche Bankkonten, die jeweils nur durch eine VE bebucht werden dürfen, fallen nicht in diese Kategorie. Dasselbe gilt auch für Aufwandskonten, die nur in einzelnen VE verwendet werden.

Aus Sicht der EFV ist die Erstellung des zentralen Kontenplans ein andauernder Prozess. So können die VE bis zum 1. Juni 2023 noch selbständig Kontoeröffnungen vornehmen. Diese neu eröffneten Konten werden im Rahmen eines sogenannten Deltamappings in den zentralen Kontenplan integriert.

Um die Korrektheit des neuen Kontenplans zu überprüfen, wurden durch die EFV diverse Checks durchgeführt. Bis zur Migration am 18. September 2023 sollen weitere Kontrollen und Testmigrationen vorgenommen werden.

Der zentrale Kontenplan wurde bis zum Prüfungszeitpunkt noch nicht formell durch die Programmleitung genehmigt. Gemäss Aussage der EFV ist dies auch nicht vorgesehen, da davon ausgegangen wird, dass die VE ihre neuen Kontenpläne durch die zweite Rückmeldung genehmigt haben. Ausserdem gab es an der IDA FI vom 15. Juni 2022 keine weiteren Bemerkungen zum Kontenplan. Dies steht im Gegensatz dazu, dass im Rahmen der Hauptstudie von einer Genehmigung ausgegangen wurde.

Die Kontierungsrichtlinien für die VE, mit denen eine einheitliche Verbuchung gewährleistet werden soll (Gewährleistung der Klarheit, Verständlichkeit, Verlässlichkeit und Vollständigkeit) liegen noch nicht vor. Gemäss Aussage der EFV sollen diese bis Ende Jahr 2022 erarbeitet werden.

Der zentrale Kontenplan dient auch als Basis für die neue Finanzberichterstattung nach Umsetzung des revidierten FHG und der revidierten Finanzhaushaltsverordnung (FHV) ab 1. Januar 2023, die die Änderungen der Motion Hegglin beinhalten. Die EFV hat auf Basis des Abschlusses 2020 unter Anwendung des aktuellen Kontenplans einen Musterbericht erstellt. Die Überleitung des zentralen Kontenplans auf die neue Finanzberichterstattung liegt noch nicht vor. Es ist vorgesehen, dass die Finanzberichterstattung künftig verstärkt automatisiert erstellt werden soll.

Beurteilung

Die Umstellung von mehr als 70 unterschiedlichen Kontenpläne auf einen zentralen Kontenplan ist im Hinblick auf die Migration und die Bewirtschaftung sinnvoll. Dies führt zu einer Harmonisierung der Sachkonten, erleichtert die Bewirtschaftung der Konteninformationen und soll zu einer Automatisierung der Finanzberichterstattung führen.

Die Reduktion der Konten ist beachtlich. Auf Basis der vorgenommenen kritischen Durchsicht erscheint der Kontenplan angemessen. Die EFK sieht aber Potenzial für eine noch stärkere Standardisierung, beispielsweise bei Konten im Asylwesen, die von externen Akteuren bebucht werden. Beim neuen Kontenplan handelt es sich um einen Kompromiss aus den Anforderungen sämtlicher Anspruchsgruppen; aus den Gesprächen mit den Departementen erschliesst sich, dass sie ihre Anliegen bei den Bereinigungen einbringen konnten.

² SR 611.0

Die VE können bis Juni 2023 weiterhin selbständig Sachkonten eröffnen. Das deshalb notwendige Deltamapping führt zu zusätzlichem Arbeitsaufwand bei der EFV.

Die indirekte und formlose Genehmigung des zentralen Kontenplans durch die jeweiligen VE sowie der IDA FI, die zugleich als Projektausschuss im Projekt Finanzen dient, ist nicht ausreichend. Auf Antrag des Projektauftraggebers Finanzen sollte der Programmauftraggeber den angepassten Kontenplan formell genehmigen. Dadurch erhält der neue Kontenplan seine Verbindlichkeit.

Die Durchführung von Checks zur Prüfung der Richtigkeit des neuen Kontenplans ist sinnvoll. Die durchgeführten Kontrollen sind nachvollziehbar.

Im Musterbericht zur neuen Finanzberichterstattung ab 2023 werden die Änderungen aufgrund der Revision des FHG und der FHV berücksichtigt. Die rechtlich erforderlichen Änderungen aufgrund der Motion Hegglin werden umgesetzt. Eine abschliessende Beurteilung des Musterberichts ist nicht möglich, da die Verbindung zum zentralen Kontenplan noch nicht vorliegt. Eine künftige verstärkte Automatisierung der Finanzberichterstattung ist zu befürworten. Der manuelle Aufwand sowie die Fehleranfälligkeit könnten damit reduziert werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, im Programm SUPERB den zentralen Kontenplan auf Antrag des Projektauftraggebers Finanzen gemäss der Hauptstudie formell zu genehmigen, um dadurch dessen Verbindlichkeit zu stärken und den aktuellen Stand zu verankern.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BBL

Das BBL und das Programm SUPERB sind mit der Empfehlung teilweise einverstanden.

Das BBL und das Programm SUPERB verstehen die Empfehlung dahingehend, dass der Projektauftraggeber des Projekts SUPERB Finanzen den zentralen Kontenplan formell genehmigt. Er berücksichtigt dabei die Empfehlung des Projektausschusses Finanzen resp. der IDA FI. Damit wird die Korrektheit des zentralen Kontenplans unter Einbezug der Departemente und der BK sichergestellt.

3.3 Zusätzliches Automatisierungspotenzial der Prozesse wird erst in der Innovationsphase überprüft

Mit der Einführung des zentralen Kontenplans soll die Bewirtschaftung des Kontenplans zentralisiert, vereinheitlicht und automatisiert werden, das heisst, die VE kann nicht mehr selbständig Sachkonten eröffnen. Dies wird zentral durch die EFV erfolgen. Hierzu wurde für den Prozess «zentraler Kontenplan bewirtschaften» ein neuer Workflow erarbeitet. Dieser ist ab der Migration im September 2023 einsatzfähig. Mit diesem Workflow werden Anträge für Konteneröffnungen oder -änderungen von der VE beantragt und durch die EFV bearbeitet und freigegeben. Durch dieses Vier-Augen-Prinzip wird verhindert, dass Konten neu eröffnet werden, die es in anderen VE bereits gibt.

Eine formelle Freigabe des Workflows erfolgte nicht. Aus Sicht des Projekts ist die Freigabe erteilt, weil die IDA FI vom 15. Juni 2022 keine Einwände dagegen erhob. Eine Risikokontrollmatrix ist noch nicht aufgebaut und soll im Hinblick auf den Einführungszeitpunkt erarbeitet werden.

Im Rahmen des «Program Increment» (PI) 12 wurden die VE aufgefordert, ihr IKS auf Automatisierungsmöglichkeiten zu überprüfen. Hierzu soll ein Workshop stattfinden.

Beurteilung

Die Bearbeitung der Kontenmutationen mittels eines zentralen Workflows ist sinnvoll. Eine abschliessende Beurteilung ist zum Prüfzeitpunkt aufgrund der fehlenden Prozessdokumentation nicht möglich. Die Dokumentation müsste noch erarbeitet und der Prozess formell abgenommen werden.

Im Hinblick auf die Umstellung auf S/4 ist eine Überprüfung der bestehenden Prozesse und insbesondere des IKS auf zusätzliches Automatisierungspotenzial notwendig. Manuelle Kontrollen könnten weiter reduziert und die Funktionen von S/4 besser ausgeschöpft werden.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, die bestehenden Prozesse auf zusätzliches Automatisierungspotenzial zu überprüfen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der EFV

Die EFV weist darauf hin, dass im Supportprozess Finanzen die Standardisierung, Harmonisierung und Digitalisierung bereits weit fortgeschritten sind. Grundsätzlich entstehen mit der Einführung von S4/HANA aus heutiger Sicht tendenziell nur geringe zusätzliche Digitalisierungs- oder Automatisierungspotentiale. Die EFV wird nach dem Step 2 (MVP per Q3/2023) die bestehenden Prozesse auf zusätzliches Automatisierungspotential prüfen und dieses – wo möglich - in der Innovationsphase ab 2025 umsetzen.

3.4 Nur wenig zusätzliche Standardisierung beim Minimal Viable Product

Im Prozesskern sind die harmonisierten Supportprozesse der gesamten BVerw enthalten. Der Systemkernel bildet diese Prozesse auf dem SAP-System ab. Die einheitliche Verwendung des «Kernels» bildet die Basis der angestrebten Harmonisierung und Standardisierung des Programms SUPERB. Der Kernel Finanzen umfasst die Themen Planung / Kreditwesen, Zentrales Rechnungswesen, Buchführung und Controlling. Die Kernelversion 1.0 als Grundlage für die Step-by-Step-Einführung und spätere Umsetzung des Zielkernels wurde am 14. Januar 2022 durch den Projektauftraggeber abgenommen und enthält 64 Prozesse.

Folgende Prozesse sind gemäss Umsetzungsauftrag explizit aus dem Umfang des Projekts SUPERB Finanzen ausgeschlossen:

- Neues Inkassosystem: wird durch ein eigenständiges Projekt eingeführt
- Neues Tresoreriemanagement System: wird durch ein eigenständiges Projekt eingeführt
- Überarbeitung des Redaktionssystems ResysPlus: wird durch ein eigenständiges Projekt eingeführt
- Subventionsmanagement: wird vom Projekt Finanzen SUPERB als nicht prioritär bewertet.

Es gibt keine regelmässige Abstimmung zwischen diesen Projekten und dem Projekt SUPERB Finanzen. Die Projekte (mit Ausnahme des Subventionsmanagements) schlagen im Rahmen von SUPERB beim Projekt «Fachanwendungsintegration» (FAWI) auf. Dieses Projekt verantwortet die Migration von sämtlichen Fachanwendungen. Das Subventionsmanagement wird Thema der Innovationsphase ab 2025 sein. Dieser Entscheid wurde anlässlich des Programmausschusses vom 18. Oktober 2019 getroffen. In dem vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) geführten Projekt eSubventionen wurde im April 2022 beschlossen, ein Komplettsystem für die Abwicklung der Subventionsmanagements mittels WTO-Ausschreibung zu beschaffen. Damit soll die heutige Förderplattform respektive Projektbeitragsverwaltung abgelöst werden.

In Bezug auf den Zielkernel können Anträge für Eigenentwicklungen (AfE) und Requests for Architecture (RfA) gestellt werden. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurden im Projekt Finanzen 27 AfE eingereicht. Aufgrund der Step-by-Step-Einführungsvariante werden die bestehenden Eigenentwicklungen übernommen. Sie wurden für die Übernahme in die HANA-Datenbank aufbereitet und werden vor der Migration auf ihre S/4-Fähigkeit überprüft. Dabei sollen rund 4400 Eigenentwicklungen überprüft werden.

Bis zum Prüfungszeitpunkt wurden im Projekt Finanzen 19 RfA auf Stufe Programm eingereicht und im Change Advisory Board beurteilt. Bei diesen RfA handelt es sich um Abweichungen vom SAP-Standard, die auf Stufe Programm beurteilt und bewilligt werden müssen.

Aufgrund der geänderten Vorgehensweise werden die heutigen Prozesse bereits per 18. September 2023 auf S/4 migriert. Zwingend nötige Anpassungen beziehungsweise Standardisierungen werden im Rahmen des MVP ebenfalls zu diesem Zeitpunkt umgesetzt. Der MVP bildet die Grundlage für weitere Innovationen nach dem Go-Live.

Die wichtigsten Inhalte des MVP im Bereich Finanzen sind:

- Zentralisierung des Kontenplans (siehe Kapitel 3.1)
- Harmonisierung der Anlageklassen
- Haushaltsmanagement: Einführung des «Budget Control Systems» (BCS), da die klassische Budgetierung auf S/4 nicht mehr existiert, Rückführung des FMDRIVER in den SAP-Standard
- Zahlungsmanagement: Rückführung von mehreren Transaktionen in den SAP-Standard
- Kreditorenworkflow: teilweise Rückführung in den SAP-Standard, jedoch grosse Teile des Prozesses weiterhin ausserhalb des Standards.

Beurteilung

Mit der Übernahme der bestehenden Prozesse sowie den notwendigen Anpassungen soll der Weiterbetrieb der Finanzprozesse sichergestellt werden. Durch das MVP werden nur wenige zusätzliche Standardisierungen und Automatisierungen vorgenommen. Die grösste Harmonisierung ergibt sich aus der Zentralisierung des Kontenplans und der damit verbundenen Reduktion der Kontenanzahl.

Die EFK bedauert den Entscheid, dass das Subventionsmanagement im Umsetzungsauftrag nicht berücksichtigt wurde und nun durch das EDI beschafft und realisiert werden soll. Es besteht das Risiko, dass die vom EDI konzipierte Lösung die Anforderungen der anderen Subventionsämter beziehungsweise Departemente nicht genügend abdeckt und somit ein

Ausrollen auf die ganze BVerw erst in der Innovationsphase erschwert. Die Subventionsbewirtschaftung ist einer der wichtigsten Prozesse innerhalb der BVerw. Um in der BVerw eine harmonisierte Lösung sowie Nutzen- und Synergiepotenziale zu realisieren, sollten wichtige Subventionsämter so rasch als möglich eingebunden werden.

Der RfA-Prozess zum Beantragen von Abweichungen des Zielkerns vom SAP-Standard ist etabliert. Änderungen müssen auf Stufe Programm beantragt werden und werden im CAB beurteilt. Damit ist sichergestellt, dass nur nötige und begründete neue Abweichungen vom SAP-Standard umgesetzt werden. Bestehende Eigenentwicklungen werden aufgrund der Step-by-Step-Variante ohne weitere Prüfung überführt. Diese sind nach der Migration auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

Es besteht das Risiko, dass nach der Migration per 18. September 2023 auf S/4 und der Funktionsfähigkeit der Prozesse die Durchsetzung weiterer Standardisierungen, Optimierungen und Innovationen schwierig durchzusetzen sein wird.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, die übernommenen Eigenentwicklungen nach der Migration sowie das Subventionsmanagement bezüglich zusätzlichen Standardisierungs- und Harmonisierungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der EFV

Die EFV weist darauf hin, dass im Supportprozess Finanzen die Standardisierung, Harmonisierung und Digitalisierung bereits weit fortgeschritten sind. Die eingesetzten Eigenentwicklungen sind erforderlich, um die rechtlichen und fachlichen Anforderungen der Bundesverwaltung resp. der Verwaltungseinheiten geeignet im ERP SAP umzusetzen. Bezüglich dem Subventionsmanagement verweist die EFV auf den begründeten und nachvollziehbaren Beschluss des Programmauftraggebers SUPERB, die Arbeiten erst in der Innovationsphase anzugehen. Sie wird die aktuell laufenden Arbeiten im EDI (Projekt «eSubventionen»: Evaluation eines mandantenfähigen Gesamtsystems – Individualentwicklung oder Standardlösung – zur Wiederverwendung in weiteren VE der zentralen BVerw) eng begleiten, um die Standardisierung und Skalierbarkeit einer solchen Lösung für weitere Verwaltungseinheiten sicherzustellen. Die EFV wird nach dem Step 2 (MVP per Q3/2023) verstärkt die bestehenden Prozesse auf zusätzliches Standardisierungspotential prüfen und dieses – wenn möglich - in der Innovationsphase ab 2025 umsetzen.

3.5 Innovationsphase mit knappem Budget

Mit dem MVP werden in verschiedenen Bereichen (siehe Kapitel 3.1) erste Harmonisierungen und Standardisierungen vorgenommen. Die Umsetzung des Zielkerns soll per 1. Januar 2025 erfolgen. Der eigentliche Fokus der Harmonisierung und Optimierung der Prozesse wird auf die Innovationsphase ab 2025 verschoben. Themen der Innovationsphase sind beispielsweise:

- Einführung von Fiori Apps in verschiedenen Applikationen wie Kostenleistungsrechnung, Anlagenbuchhaltung etc.
- Haushaltsmanagement: Ablösung der Z-Tabellen und Überführung ins MDG oder Business Warehouse

- Haushaltsmanagement: FMDERIVER Bereinigungsprogramm, Rückführung in den SAP-Standard
- Kreditorenworkflow: Ablösung der Eigenentwicklung und Rückführung in den SAP-Standard
- Subventionsmanagement: Einführung eines Subventionsmanagements
- Zahlungsmanagement: Standardisierungen im Bereich der Kontoauszugsverarbeitung und im Prozess Verarbeitung abgelehnter Zahlungen.

Diese künftigen Innovationen wurden mittels Epics eingeplant. Die Beschreibung erfolgt dabei ohne weitere Planung und ohne Verbindlichkeiten.

Gemäss Umsetzungsauftrag des Projekts Finanzen belaufen sich die Gesamtkosten auf 20,5 Mio. Franken, wovon die Personalkosten mit 20 Mio. Franken den Hauptteil ausmachen. Das Budget wird jährlich auf Stufe Programm freigegeben. Für die Innovationsphase wurde in der ursprünglichen Projektplanung ein Budget von 2,1 Mio. Franken definiert. Mit der Umstellung auf die Step-by-Step-Einführung wurde dieses nur marginal erhöht.

Beurteilung

Inwieweit die Einführung des Zielkerns per 1. Januar 2025 und die Innovation ab 2025 umgesetzt werden, kann heute nicht beurteilt werden. Die Beschreibung der Epics für die Innovationsphase ist noch sehr rudimentär. Es fehlt eine verbindliche Ausgestaltung. Eine Konkretisierung der Inhalte dieser Innovationsphase muss rechtzeitig erfolgen, damit die finanziellen und personellen Ressourcen abgeschätzt werden können.

Das aktuelle Budget von rund 2,1 Mio. Franken erscheint für die gesamte Innovationsphase äusserst knapp. Ungewöhnlich ist auch, dass mit der Umstellung auf die Step-by-Step-Einführung nur eine marginale Budgetanpassung vorgenommen wurde. Es ist fraglich, wie die geplante Standardisierung und Innovation mit demselben Budget finanziert werden sollen.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, den Budgetbetrag sowie die Beschreibung der Epics für die Innovationsphase zu überprüfen und diese verbindlicher auszugestalten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der EFV

Nach Einschätzung der EFV ist das Innovationspotential von SAP S4/HANA aufgrund der bereits weit fortgeschrittenen Standardisierung, Harmonisierung und Digitalisierung im Supportprozess Finanzen tendenziell nur beschränkt vorhanden. Wie bereits in der Programmplanung SUPERB vorgesehen, wird die Planung der Innovationsphase (und damit die Überprüfung und gegebenenfalls die Anpassung der Epics und des Budgetbetrags) im Verlauf von 2023 vorgenommen und bis Oktober 2023 verbindlich ausgestaltet.

4 Nutzen- und Synergiepotenziale

Die Bundesversammlung beauftragte den Bundesrat, den eidg. Räten bis Ende 2020 einen Bericht über die bundesweiten Nutzen- und Synergiepotenziale (NSP) vorzulegen. Verbunden damit war die Forderung an das EFD, dass die VE der zentralen BVerw bis Ende Juli 2021 die erwarteten NSP so detailliert offenlegen, dass die Finanzkommissionen später die Zielerreichung überprüfen können.

In der Informationsnotiz des EFD vom 21. Juni 2021 zur Erhebung der NSP in den Programmen SUPERB und ERPSYSVAR wurde von einem NSP in Höhe von 3 Millionen Franken für das Projekt Finanzen ausgegangen. Dies mit der Begründung, dass durch die Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells Bund (NRM) bereits zahlreiche Standardisierungen vollzogen wurden. Eine Aufstellung der NSP auf Ebene der einzelnen VE lag Mitte 2021 noch nicht vor. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 2021 wurde das EFD beauftragt, über den Programmauftraggeber sicherzustellen, dass die VE bis zum 31. Juli 2025 den Finanzkommissionen der eidg. Räte einzeln die erwarteten NSP offenlegen.

Gemäss Auskunft des Programmauftraggebers anlässlich des Programmausschusses Ende 2021 wurden die Arbeiten zum Thema NSP sistiert. Es ist vorgesehen, dass im 3. Quartal 2022 durch den Programmauftraggeber ein Projektauftrag zum weiteren Vorgehen verfasst wird.

Beurteilung

Beim Projekt Finanzen überwiegen die geplanten Projektkosten die offiziell ausgewiesenen langfristigen Einspareffekte von 3 Millionen Franken deutlich.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, VDTI) vom 25.11.2020, SR 172.010.58

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2022), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2022), SR 611.01

Botschaften und Weisungen

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

Anhang 2: Abkürzungen

AfE	Anträge für Eigenentwicklungen
BIT	Bundesamt für Informatik und Technologie
BVerw	Bundesverwaltung
DK	Departementskoordinatoren
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ERPSYSVAR	Enterprise-Ressource-Planning-Systeme Verteidigung / ar- masuisse, in anderen Dokumenten auch mit ERP Sys V / ar abge- kürzt
FAWI	Projekt «Fachanwendungsintegration»
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
IDA FI	Interdepartementale Arbeitsgruppe Finanzen
MVP	Minimum Viable Product
NSP	Nutzen- und Synergiepotenziale
PI	Program Increment
RfA	Requests for Architecture
S/4	SAP S/4HANA
SUPERB	Supportprozesse ERP Bund
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungs- schutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit/en

Anhang 3: Glossar

EPIC	Epics oder Epic Stories werden als grosses nicht-technisches Statement einer Softwaresystem-Anforderung definiert, die in dieser Form schwer zu schätzen oder innerhalb einer Iteration kaum fertigzustellen wären. Oft sind sie nicht sehr hoch priorisiert und warten darauf, in kleinere Komponenten heruntergebrochen zu werden.
ERPSYSVAR	Programm des VBS zur Erneuerung der einsatzrelevanten SAP-Systeme
Geschäftsbücherverordnung	Verordnung über die Führung und Aufbewahrung der Geschäftsbücher, vom 24. April 2002, SR 221.431
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.
Jira	Jira ist eine Webanwendung zur Fehlerverwaltung, Problembearbeitung und zum operativen Projektmanagement, die von Atlassian entwickelt wird.
Kernel	Ein Kernel, auch Betriebssystemkern, ist der zentrale Bestandteil eines Betriebssystems. In ihm ist die Prozess- und Datenorganisation festgelegt, auf der alle weiteren Softwarebestandteile des Betriebssystems aufbauen. Er bildet die unterste Softwareschicht des Systems und hat direkten Zugriff auf die Hardware.
MVP	Der MVP SUPERB beinhaltet die auf dem heutigen System bestehenden Funktionalitäten inkl. den technisch notwendigen Anpassungen (z. B. Geschäftspartner-Einführung) auf das neue S/4-System. Dazu werden punktuell bereits Vorbereitungsmaßnahmen getroffen, um die Grundlage für Optimierung und Innovation zu schaffen. Der Inhalt des MVP wurde im PI9 validiert und mit der Einführungsplanung am 16.12.2021 vom Programmauftraggeber freigegeben.
ResysPlus	Geplante Redaktionssoftware der Bundesverwaltung zur Erstellung der verschiedenen Finanzberichterstattungen

S4/HANA

S/4HANA ist die neue Enterprise-Ressource-Planning (ERP) Generation von SAP. Gemäss SAP soll sie eine vereinfachte Funktionalität, eine schnelle Verarbeitung grosser Datenmengen, eine neue Benutzeroberfläche («Fiori»), innovative Technologien (z. B. Blockchain und maschinelles Lernen) und die Integration mit Anwendungen in der «Cloud» ermöglichen. S/4HANA löst die SAP Business Suite R/3 ab, deren Wartung 2027 gemäss aktueller Planung von SAP ausläuft. Die Ablösung ist jedoch kein einfacher Releasewechsel, sondern erfordert Änderungen an Prozessen, Daten, Technologie und genutzter Funktionalität. Den sich ergebenden Chancen steht das Risiko gegenüber, strategische Fragestellungen nicht zu betrachten und an alten Strukturen und Abläufen festzuhalten.

SUPERB

Das Programm SUPERB hat zum Ziel, die Supportprozesse in der Bundesverwaltung zu modernisieren und die bestehenden zivilen SAP-Systeme durch das neue SAP S/4HANA abzulösen. Der Wechsel auf das neue System erfolgt, weil SAP die bestehenden Systeme nur noch bis Ende 2027 unterstützt. Die voraussichtlichen Kosten für das Programm SUPERB belaufen sich auf rund 485 Mio. Franken für die Jahre 2020–2027 (vom Parlament genehmigter Verpflichtungskredit 320 Mio. für externe Kosten, 100 Mio. interne Kosten und 65 Mio. Vorleistungen).

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).