

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



Standortbestimmung Nutzen- und Synergiepotenziale im Programm SUPERB

Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	620.23774
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Vorgehen zur Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale	15
3 Reporting zuhanden der Finanzkommission	18
3.1 Die NSP-Bausteine spiegeln die erforderlichen Investitionen wider.....	18
3.2 Der Business-Value zeigt den Fortschritt der getätigten Investitionen.....	19
3.3 Eine Aussage zu den Betriebskosten fehlt.....	19
4 Fachstelle ERP-Dienste	21
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	22
Anhang 2: Abkürzungen	23
Anhang 3: Glossar	24

Standortbestimmung Nutzen-Synergie-Potenzial bei SUPERB

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bereits mehrere Prüfungen im Umfeld des Programms SUPERB durchgeführt.¹ Bei der vorliegenden Prüfung handelt es sich um eine Standortbestimmung über die Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale (NSP), die in der Botschaft zu den Verpflichtungskrediten der Programme «SUPERB» und «ERP-Systeme V/ar» in Aussicht gestellt worden sind. Gemäss Bericht des Bundesrats zu den NSP in den Programmen SUPERB und ERP Systeme V/ar vom 18. Dezember 2020 an das Parlament werden mit dem Programm SUPERB langfristige Einsparungen in der Höhe von gesamthaft einer halben Milliarde Franken angestrebt.

Die Prüfung zeigt, dass die Einsparpotenziale von den Departementen und Verwaltungseinheiten noch nicht bestätigt wurden, bereits neu eingeführte Prozesse teilweise einen erheblichen Mehraufwand erfordern und die Betriebskosten steigen. Es bestehen daher Unsicherheiten, ob es gelingen wird, die erwünschten Einsparungen tatsächlich umzusetzen.

Der Technologiewechsel auf die neue Umgebung war erfolgreich

Das Programm SUPERB hat den Technologiewechsel auf die neue SAP-S/4-HANA-Umgebung per Mitte September 2023 erfolgreich abgeschlossen. Der zivilen Bundesverwaltung steht ein modernes, hochverfügbares und redundantes System zur Verfügung.

In den kommenden drei Jahren müssen nun die Prozesse entsprechend angepasst und die geplanten Innovationen umgesetzt werden. Schätzungen des Programms zeigen, dass dadurch ab 2027 über einen Horizont von 15 Jahren ein geplantes NSP von 418 Millionen Franken erwartet werden kann. Der Nachweis der Realisierbarkeit des NSP kann allerdings erst mit der Umsetzung der neuen Prozesse erbracht werden. Zum heutigen Zeitpunkt handelt es sich um einen hypothetischen Wert, der mit Unsicherheiten behaftet ist.

Die Nutzen- und Synergiepotenziale pro Verwaltungseinheit sind bis 2025 zu erheben

Die Vorarbeiten zur Erhebung der NSP wurden bisher im Wesentlichen durch das Programm geleistet. Daher fehlen zum Prüfungszeitpunkt der Einbezug und das Commitment der Departemente und Verwaltungseinheiten. Die EFK empfiehlt, diese möglichst rasch in die weiteren Erhebungen einzubeziehen und die erzielbaren Einsparungen pro Verwaltungseinheit zu ermitteln und auszuweisen. Wichtig ist, dass das Programm bzw. die Projektleitung NSP die weiteren Schritte koordiniert. Der dazu notwendige Umsetzungsauftrag befindet sich in der Vernehmlassung bei den Fachämtern.

¹ Seit 2020 hat die EFK neun Prüfungen zu SUPERB durchgeführt, zuletzt standen das Projekt Fachanwendungen (PA 22754) und das Projekt Finanzen (PA 22530) im Fokus. Die Prüfberichte sind auf der Website der EFK verfügbar.

Eine Messung der Einsparungen über 15 Jahre schätzt die EFK als unrealistisch ein. Für die Departemente scheint der Aufwand gegenüber dem Nutzen unverhältnismässig. Die EFK erachtet es daher umso wichtiger, dass sich die Einsparungen ab 2027 in der Bundesrechnung resp. dem Budget niederschlagen.

Der Bericht macht keine Aussagen zu den Nutzen- und Synergiepotenzialen

Für die Berichterstattung an die Oberaufsicht werden die Investitionen des SUPERB-Programms zu sogenannten NSP-Bausteinen aggregiert. Eine Zuordnung der geplanten Einsparungen zu den NSP-Bausteinen erfolgt jedoch nicht. Der ausgewiesene Business-Value spiegelt den Fortschritt der getätigten Investitionen wider und macht entgegen einer verbreiteten Annahme keine Aussage zu den NSP.

Die Berechnungen des Leistungserbringers zu den Betriebskosten zeigen ein starkes Wachstum. Es besteht die Gefahr, dass die geplanten NSP-Einsparungen zu einem grossen Teil durch die steigenden Kosten aufgezehrt werden. Der Bericht zu den NSP enthält jedoch keine Aussagen dazu. Die EFK empfiehlt deshalb, die Entwicklung der Betriebskosten in einer nachvollziehbaren Art und Weise darzulegen.

Bilan des avantages et des synergies potentiels de SUPERB

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a déjà réalisé plusieurs audits dans le cadre du programme SUPERB.¹ Le présent audit est un état des lieux de la réalisation des avantages et des synergies potentiels annoncés dans le message concernant les crédits d'engagements en faveur des programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar ». Selon le rapport du Conseil fédéral du 18 décembre 2020 sur les avantages et synergies potentiels dans les programmes « SUPERB » et « Systèmes ERP D/ar » soumis au Parlement, le programme SUPERB vise à réaliser des économies à long terme pour un montant total d'un demi-milliard de francs.

L'audit montre que les économies potentielles n'ont pas encore été confirmées par les départements et les unités administratives, que certains des nouveaux processus mis en place nécessitent parfois un surcroît de travail considérable et que les coûts d'exploitation augmentent. Il existe par conséquent des insécurités quant à la réalisation effective des économies souhaitées.

La transition technologique vers le nouvel environnement a été effectuée avec succès

Le programme SUPERB a achevé la transition technologique vers le nouvel environnement SAP S/4 HANA à la mi-septembre 2023. L'administration fédérale civile dispose d'un système moderne, hautement disponible et redondant.

Au cours des trois prochaines années, les processus doivent être adaptés et les innovations prévues mises en œuvre. Les estimations du programme indiquent qu'il est possible de réaliser des avantages et synergies potentiels de 418 millions de francs sur une période de quinze ans à partir de 2027. La preuve de réalisation des avantages et synergies potentiels ne pourra toutefois être apportée qu'avec la mise en œuvre des nouveaux processus. À l'heure actuelle, il s'agit d'une valeur hypothétique qui comporte des incertitudes.

Les avantages et synergies potentiels doivent être recensés par unité administrative d'ici 2025

Jusqu'à présent, les travaux préparatoires en vue d'identifier les avantages et synergies potentiels ont été essentiellement réalisés dans le cadre du programme. Au moment de l'audit, l'implication et l'engagement des départements et des unités administratives ne sont pas encore établis. Le CDF recommande de les associer le plus rapidement possible aux travaux ultérieurs et de déterminer et de présenter les économies réalisables par unité administrative. Il est important que le programme ou la direction du projet avantages et

¹ Depuis 2020, le CDF a effectué neuf audits en lien avec le programme SUPERB, les derniers portaient sur le sous-projet Applications métiers (PA 22754) et sur le sous-projet Finances (PA 22530). Les rapports sont disponibles sur le site Internet du CDF.

synergies potentiels coordonne les prochaines étapes. Le mandat de mise en œuvre nécessaire à cet effet est en cours de consultation auprès des offices spécialisés.

Le CDF estime qu'il n'est pas réaliste de mesurer des économies faites sur quinze ans. Pour les départements, la charge de travail semble disproportionnée par rapport à l'utilité. Le CDF considère par conséquent qu'il est d'autant plus important que les économies se reflètent dans les comptes respectivement dans le budget de la Confédération dès 2027.

Le rapport ne se prononce pas sur les avantages et les synergies potentiels

Pour les rapports destinés à la haute surveillance, les investissements du programme SUPERB sont regroupés en « modules sur les avantages et synergies potentiels ». Toutefois, les économies prévues n'ont pas été affectées aux modules. La valeur commerciale indiquée reflète l'état des investissements réalisés et, contrairement à une idée répandue, ne donne aucune indication sur les avantages et synergies potentiels.

Les calculs du prestataire sur les coûts d'exploitation montrent une forte augmentation. Le risque existe que les économies grâce aux avantages et synergies potentiels prévus soient en grande partie absorbés par cette augmentation. Le rapport sur les avantages et synergies potentiels ne contient aucune déclaration à ce sujet. Ainsi, le CDF recommande de présenter l'évolution des coûts d'exploitation de manière compréhensible.

Texte original en allemand

Valutazione dei vantaggi e delle sinergie potenziali nell'ambito del programma SUPERB

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha già svolto diverse verifiche in relazione al programma SUPERB.¹ Nella presente verifica si effettua una valutazione dei vantaggi e delle sinergie potenziali delineati nel messaggio concernente i crediti d'impegno per i programmi «SUPERB» e «Sistemi ERP D/ar» volti a modernizzare i processi di supporto dell'Amministrazione federale e i sistemi SAP del DDPS rilevanti ai fini dell'impiego. Secondo il rapporto del 18 dicembre 2020 del Consiglio federale concernente i vantaggi e le sinergie potenziali dei programmi «SUPERB» e «Sistemi ERP D/ar» trasmesso al Parlamento, il programma SUPERB consentirà di realizzare risparmi a lungo termine per un importo complessivo di mezzo miliardo di franchi.

Dalla verifica emerge che il potenziale di risparmio non è stato ancora confermato dai dipartimenti e dalle unità amministrative. I processi introdotti di recente richiedono talvolta un dispendio aggiuntivo considerevole e i costi d'esercizio aumentano. Perciò non è dato sapere se i risparmi auspicati potranno essere realizzati.

Il cambio di tecnologia al nuovo ambiente è stato realizzato con successo

A metà settembre 2023, il programma SUPERB ha concluso con successo il cambio di tecnologia al nuovo ambiente SAP-S/4-HANA. L'Amministrazione federale civile dispone di un sistema moderno, ridondante e ad alta disponibilità.

Nei prossimi tre anni i processi dovranno essere adeguati di conseguenza e occorrerà attuare le innovazioni previste. Le stime evidenziano che, a partire dal 2027, sarà possibile realizzare vantaggi e sinergie potenziali pari a 418 milioni su un orizzonte temporale di 15 anni. Tuttavia, la loro fattibilità potrà essere dimostrata soltanto dopo l'attuazione dei nuovi processi. Attualmente si tratta di un valore ipotetico che presenta un certo grado di incertezza.

I vantaggi e le sinergie potenziali per unità amministrativa devono essere rilevati entro il 2025

I lavori preliminari concernenti il rilevamento dei vantaggi e delle sinergie potenziali sono stati finora svolti mediante il programma. Pertanto, al momento della verifica mancavano il coinvolgimento e l'impegno dei dipartimenti e delle unità amministrative. Il CDF raccomanda di includerli il più rapidamente possibile nei prossimi rilevamenti, come pure di determinare e indicare i risparmi realizzabili per ciascuna unità amministrativa. È importante che il programma o la direzione del progetto coordini le fasi successive. Il mandato di attuazione necessario a tale scopo è in consultazione presso gli uffici specializzati.

¹ Dal 2020 il CDF ha svolto nove verifiche su questo programma. Le più recenti riguardavano il sottoprogetto concernente le applicazioni specialistiche (n. della verifica 22754) e il progetto finanze (n. della verifica 22530). I rapporti di verifica sono disponibili sul sito del CDF.

Il CDF ritiene che non sia realistico misurare i risparmi su un lasso di tempo di 15 anni e che, per i dipartimenti, il dispendio sia sproporzionato rispetto all'utilità. Secondo il CDF è quindi ancora più importante che, a partire dal 2027, i risparmi realizzabili si riflettano sul consuntivo e sul preventivo della Confederazione.

Il rapporto non fornisce indicazioni sui vantaggi e sulle sinergie potenziali

Per il rapporto destinato all'organo di alta vigilanza, gli investimenti del programma SUPERB vengono aggregati ai componenti concernenti i vantaggi e le sinergie potenziali. Tuttavia, l'attribuzione dei risparmi previsti a questi componenti non è stata ancora effettuata. Il valore commerciale indicato riflette i progressi degli investimenti realizzati e, contrariamente a quanto ipotizzato dai più, non fornisce indicazioni in merito ai vantaggi e alle sinergie potenziali.

I calcoli del fornitore della prestazione mostrano un forte aumento dei costi d'esercizio. Sussiste il rischio che i risparmi auspicati tramite i vantaggi e le sinergie potenziali vengano in gran parte annullati dall'aumento dei costi. Il rapporto summenzionato non fornisce però indicazioni al riguardo. Il CDF raccomanda pertanto di presentare in modo comprensibile l'evoluzione dei costi d'esercizio.

Testo originale in tedesco

Status report on the benefit and synergy potential of SUPERB

Federal Office for Buildings and Logistics

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has already carried out several audits in the area of the SUPERB programme.¹ The present audit is a status report on the realisation of the benefit and synergy potential (BSP) envisaged in the dispatch on the guarantee credits for the SUPERB programme and the V/ar ERP systems. According to the Federal Council's report to Parliament dated 18 December 2020 on the benefit and synergy potential in the SUPERB and V/ar ERP systems programmes, the SUPERB programme aims to make long-term savings totalling CHF 0.5 billion.

The audit shows that the potential savings have not yet been confirmed by the departments and administrative units, some of the newly introduced processes require considerable additional effort, and operating costs are increasing. It is therefore uncertain whether the desired savings can actually be achieved.

Technological changeover to the new environment was successful

The SUPERB programme successfully completed the technological changeover to the new SAP-S/4-HANA environment in mid-September 2023. The civil Federal Administration now has a modern system with high availability and incorporating redundancy.

Over the next three years, the processes now need to be adapted and the planned innovations implemented. Programme estimates show that as of 2027, planned benefit and synergy potential of CHF 418 million can be expected from this over a period of 15 years. However, proof of the feasibility of the BSP will only be available once the new processes have been implemented. At present, it is a hypothetical figure that involves uncertainties.

Benefit and synergy potential to be ascertained for each administrative unit by 2025

The majority of the preliminary work on ascertaining the BSP has previously been done by the programme. There was thus a lack of involvement and commitment from the departments and administrative units at the time of the audit. The SFAO recommends involving them in the further work in this area as soon as possible, as well as calculating and reporting the achievable savings per administrative unit. It is important for the programme and the BSP project management to coordinate the next steps. The implementation order required for this is currently in the consultation process with the specialist offices.

The SFAO believes it is unrealistic to measure the savings over 15 years. For the departments, the effort seems disproportionate compared with the benefit. The SFAO is therefore of the opinion that it is all the more important for the savings to be reflected in the federal financial statements and budget from 2027 onwards.

¹ The SFAO has carried out nine audits on SUPERB since 2020, most recently focusing on the Specialist Applications project (PA 22754) and the Finance project (PA 22530). The audit reports are available on the SFAO website.

The report does not make any statements on the benefit and synergy potential

For reporting to the supreme supervisory body, the investments made by the SUPERB programme were aggregated into "BSP modules". However, the planned savings were not allocated to these modules. The business value reported reflects the progress of the investments made but, despite widespread assumptions to the contrary, does not make any statement on the BSP.

The service provider's calculations for the operating costs show a sharp increase. There is a risk of the planned BSP savings being largely distorted by the rising costs. However, the report on BSP does not contain any statements on this. The SFAO therefore recommends that the development of the operating costs be presented in a clear and understandable way.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik

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

Das Parlament hat mit dem Bundesbeschluss zu den Programmen SUPERB und ERPSYSVAR (BBI 2020 8635) den Bundesrat damit beauftragt, *einen Bericht vorzulegen, in welchem er über die bundesweiten Nutzen- und Synergiepotenziale (NSP) sowie die Auswirkungen auf das Personal, die zufolge der Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» erwartet werden, informiert*. Dieser Auftrag wurde im September 2021 abgeschlossen. Weiter werden im Bundesbeschluss Art. 2 *die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung damit beauftragt, bis Ende Juli 2021 einzeln die erwarteten NSP so detailliert offen zu legen, dass die Finanzkommissionen später die Zielerreichung überprüfen können*. Mit dem Brief vom 26. August 2021 hat der Departementsvorsteher EFD die Finanzkommissionen darüber informiert, dass der Termin erst im Juli 2025 wahrgenommen werden kann, worauf das Parlament eine Begleitung durch die FK-N1/S1, im Sinne einer parlamentarischen Oberaufsicht, etabliert hat.

Das BBL und das Programm SUPERB haben der FK-N1/S1 die NSP-Methodik und den aktuellen Stand der Arbeiten jeweils halbjährlich umfassend dargelegt. Mit der Umsetzung des Schritt 2, der Migration der zivilen Bundesverwaltung auf die neue SAP S/4-Technologie, wurde ein zentrales Ziel rund 15 Monate früher als geplant erreicht. Die sich daraus ergebenden NSP werden nun in nächsten Schritten durch die Departemente und Verwaltungseinheiten detailliert.

Das BBL resp. das Programm SUPERB haben derzeit keinen dezidierten Auftrag, um die Arbeiten der Departemente und Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung zu koordinieren oder die erzielbaren Einsparungen pro Verwaltungseinheit zu erheben. Entsprechend sind die Voraussetzungen für das BBL und das Programm SUPERB zu schaffen.

Weiter weist das BBL darauf hin, dass das BBL als Fachamt gemäss VILB ausschliesslich die Supportprozesse in den Bereichen Beschaffung, Logistik und Immobilien verantwortet. Für die weiteren Supportprozesse Finanzen, Personal und PPM kann das BBL keine inhaltliche resp. fachliche Verantwortung übernehmen.

Eine pauschalisierte Aussage, dass die Gesamtkosten im Bereich SAP Betrieb steigen, kann nicht gemacht werden. Gemäss Botschaft SUPERB und ERPSYSVAR (BBI 2020 621) sollen die zukünftigen Betriebskosten mit den aktuellen Kosten vergleichbar sein. Das neue SAP-System S/4HANA beinhaltet eine Reihe von Zusatzleistungen und Zusatzfunktionen (z.B. zentrale Stammdatenverwaltung, Hochverfügbarkeit der Systeme und hybride Cloud) gegenüber dem alten SAP-System. Auch werden Anwendungen neu zentral für die ganze BVerw zur Verfügung gestellt, beispielsweise «Ziele und Leistungen». Dies führt zu einer Reduktion von dezidierten Anwendungen in den VE und damit verbunden zu Minderkosten. Zudem werden teilweise Lizenzkosten, welche bis anhin durch die Verwaltungseinheiten dezentral finanziert wurden, künftig zentral finanziert. Dies bedeutet, es handelt sich um eine Verschiebung der Mittel und nicht um eine eigentliche Erhöhung der Betriebskosten.

Das Programm SUPERB hat 2022 eine erste Analyse zu den künftigen Betriebskosten durchgeführt und durch ein externes Beratungsunternehmen validieren lassen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Kostenschätzungen mit ähnlichen SAP-Installationen vergleichbar sind. Aktuell findet eine weitere Überprüfung statt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Wartung des bisher in der Bundesverwaltung eingesetzten SAP R/3 wird von SAP noch bis Ende 2027 sichergestellt. Die Ablösung auf die neue Technologie SAP S/4 HANA erfolgt im Rahmen der Programme SUPERB für die zivile Bundesverwaltung und ERP Systeme Verteidigung/arnasuisse (ERP Systeme V/ar) für die einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten der Gruppe Verteidigung und arnasuisse und ist bereits fortgeschritten.

In der Botschaft des Bundesrates an das Parlament zu den Programmen SUPERB und ERP Systeme V/ar zur Modernisierung der Supportprozessen der Bundesverwaltung und der einsatzrelevanten Systeme des VBS² werden bedeutende Effizienzsteigerungen sowie Nutzen- und Synergiepotenziale (NSP) in Aussicht gestellt. Das Parlament hat den Verpflichtungskrediten unter der Voraussetzung gewährt, dass die Supportprozesse auf Bundesebene neu ausgerichtet und definiert werden, um die Potenziale zu realisieren.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) fokussierte sich in der vorliegenden Standortbestimmung auf die Realisierung der NSP im Rahmen des Programms SUPERB.

Der Bericht «Nutzen- und Synergiepotenziale der Programme 'SUPERB' und 'ERP-Systeme V/ar'» (NSP-Bericht) des Bundesrates vom 18. Dezember 2020 befand, dass die grössten NSP bei der Umsetzung des Programms SUPERB in den Bereichen Beschaffung/Logistik, Immobilien, Personal sowie Finanzdaten/Stammdaten liegen. Mit der Umsetzung der NSP bis 2040 wird ein langfristiger Effizienzgewinn von insgesamt 0,5 Milliarden Franken angestrebt. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) bestätigte in der Informationsnotiz vom 21. Juni 2021 an die Mitglieder des Bundesrats den angestrebte Effizienzgewinn im Umfang von 0,5 Milliarden Franken weitgehend: In den beiliegenden Details zur Berechnung der NSP im Programm SUPERB vom 16. Juni 2021 wurden, hochgerechnet auf 15 Jahre (2026–2040), 418 Millionen Franken geschätzt. Diese Schätzung brachte der Vorsteher des EFD den Finanzkommissionen der Eidg. Räte mit Schreiben vom 17. August 2021 zur Kenntnis.

Gemäss Vorgehensplan vom 14. September 2022 werden die Verwaltungseinheiten im weiteren Vorgehen die NSP bis zum 31. Juli 2025 erheben und damit auch die Grundlage für die Umsetzungsmessung durch das Parlament legen. Trotz Verzögerungen hat das Programm SUPERB den Subkommissionen 1 der Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates am 30. Oktober 2023 bestätigt, dass der Termin für die Erhebung der NSP bis Ende 2025 eingehalten wird.

² 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.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung hat zum Ziel, die Methodik zur Erhebung der NSP sowie zu den geplanten und bereits ausgewiesenen Potenzialen zu beurteilen.

Prüfungsfragen:

1. Ist die Methodik zur Erhebung der NSP nachvollziehbar?
2. Sind die aktuell ausgewiesenen und geplanten Potenziale plausibel?
3. Ist die Rückkoppelung zur Umsetzung der Potenziale in die Verwaltung vorgesehen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Marion Stettler und Roland Thierstein vom 27. November bis 22. Dezember 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Prisca Freiburghaus. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. Februar 2024 statt. Teilgenommen haben: Vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) der Direktor in der Rolle des Programmauftraggebers SUPERB, der Vizedirektor und Leiter Logistik in der Rolle des Projektauftraggebers Beschaffung, der Stv. Leiter Amtsgeschäfte und Geschäftssteuerung & Programmmanager SUPERB, der Projektleiter NSP und die Leiterin der Interne Revision. Vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) der Programmleiter SUPERB sowie der Business Owner SAP. Vom Eidgenössisches Personalamt (EPA) die Direktorin in der Rolle der Projektauftraggeberin HR. Von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) der Vizedirektor und Leiter Finanz- und Rechnungswesen Bund in der Rolle des Projektauftraggebers Finanzen, sein Stellvertreter und ein Vertreter der Abteilung Ausgabenpolitik. Vom Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Chefin Ressourcen EJPD und vom Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) der stellvertretende Generalsekretär sowie der Leiter Finanzen und Controlling. Von der EFK der Mandatsleiter, die Federführende und die Revisionsleiterin.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Vorgehen zur Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale

Der vom Programmauftraggeber festgelegte Vorgehensplan vom 14. September 2022 beschreibt die Aktivitäten zur Erhebung und Umsetzung der NSP im Programm SUPERB.

Der geplante Projektstart verzögert sich

In einer Vorbereitungsphase sollte unter anderem ein NSP-Projektteam zusammengestellt werden. Neben der Konstituierung waren die Auftragserteilung und die Erarbeitung einer Gesamtplanung vorgesehen, welche die Schärfung des gemeinsamen Verständnisses sowie die Festlegung der Grundlagen für die Erfolgskontrolle hätte beinhalten sollen.

Das Programm hat den Projektstart aufgrund der Arbeiten zur Einführung des neuen Systems SAP S/4 HANA im September 2023 verschoben. Der Umsetzungsauftrag NSP befindet sich zum Prüfungszeitpunkt in der Konsultation bei den Fachämtern. Die Departemente haben noch keine Kenntnisse zum Inhalt dieses Dokuments. Mit der Genehmigung des Umsetzungsauftrags wird das Projekt NSP lanciert. Im Sinn einer Leitlinie zeigen die Fachämter den Verwaltungseinheiten auf, wie die NSP-Bausteine angewendet werden können.

Die geplante Mitwirkung der Verwaltungseinheiten ist bis jetzt nicht erfolgt

Bis Mitte 2023 hätten die Fachämter den Departementen und Verwaltungseinheiten die NSP-Bausteine und den zu erwarteten Nutzen vorstellen sollen. In der Folge war geplant, dass die Departemente eigene Projektorganisationen initiieren und die Erhebung der NSP in den Verwaltungseinheiten vornehmen. Dabei sollten verschiedene Einflussfaktoren (z. B. Kosteneinsparungen durch Effizienz, Ausbau der Verwaltungsleistungen, Aufgabenzuwachs, Pensionierungen etc.) berücksichtigt werden.

Die Beteiligung der Verwaltungseinheiten ist aufgrund eines bewussten Entscheids des Programmauftraggebers noch nicht erfolgt. Die Ressourcen wurden zugunsten des Testens für den Go-Live (Migration auf SAP S/4HANA) priorisiert. Die bisherigen Arbeiten, etwa die Definition der NSP-Bausteine, wurden nur programmseitig realisiert.

Beurteilung

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung der Departemente und Verwaltungseinheiten ist der Entscheid des Programms verständlich, dass gewisse Vorarbeiten für die Erhebung der NSP das Programm leistete und die Departemente noch nicht einbezogen wurden. Wichtig ist nun, dass das Onboarding der Departemente und Verwaltungseinheiten möglichst rasch erfolgt. Da es Aufgabe der Fachämter ist, den Departementen und Verwaltungseinheiten die NSP auf Basis der NSP-Bausteine aufzuzeigen, besteht die Gefahr, dass unterschiedlich und unkoordiniert vorgegangen wird. Die Ergebnisse bezüglich der NSP werden dadurch nicht vergleichbar sein.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale bei den Verwaltungseinheiten in geeigneter Art und Weise zu unterstützen und zu koordinieren, damit die Fachämter bei den Verwaltungseinheiten ein einheitliches Vorgehen gewährleisten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL

Das BBL wird die Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale bei den Verwaltungseinheiten in geeigneter Art und Weise unterstützen und koordinieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Auftrag an das Programm SUPERB gemäss Art. 2 Bundesbeschluss zu den Programmen SUPERB und ERPSYSVAR (BBI 2020 8635) im Juni 2021 abgeschlossen wurde und dass der zweite Auftrag gemäss Art. 2 an die VE der zentralen Bundesverwaltung gerichtet wurde. Das BBL resp. das Programm SUPERB haben mit der im Bericht dargelegten Methodik die Grundlage für die Erhebung und Detaillierung in den Verwaltungseinheiten geschaffen. Das Programm wird ein Vorgehen zur Detaillierung vorschlagen und in geeigneter Art und Weise unterstützen und koordinieren, dies im Rahmen der geltenden Gesetzgebung.

Die Ausgangswerte für eine tragfähige und aussagekräftige Messung sind zu definieren

Für die Phase bis Ende Juli 2025 soll eine Umsetzungsplanung der NSP-Erhebung in den Departementen als Rahmen für die Umsetzungskontrolle mit periodischer Berichterstattung an die parlamentarische Oberaufsicht FK-N1/S1 dienen. Ende Juli 2025 ist beabsichtigt, dass das Programm der Oberaufsicht in einem Bericht die NSP auf Stufe der Verwaltungseinheiten offenlegt. Die erwarteten und quantifizierbaren NSP wird das Programm in einer detaillierten Analyse pro NSP-Baustein so darstellen, dass die Finanzkommission die Zielerreichung über die nächsten 15 Jahre messen kann. Die Ausgangswerte (sogenannte Baseline) zur Messung der realisierten NSP sind derzeit nicht definiert. Ebenso ist noch offen, wie sich die Einsparungen in der Bundesrechnung niederschlagen werden.

Ab 2026 beginnt die Realisierungsphase der aufgezeigten Potenziale bis Ende Dezember 2040.

Beurteilung

Wichtig ist, dass eine einheitliche und nachvollziehbare Erhebung der NSP durch die Verwaltungseinheiten erfolgt und die realisierbaren Einsparungen ausgewiesen werden. Die Messung der NSP über einen Zeitraum von 15 Jahren stellt jedoch eine grosse Herausforderung für alle Beteiligten dar. Technologischer Fortschritt sowie veränderte Rahmenbedingungen erschweren die Vergleichbarkeit mit der Ausgangslage. Es besteht die Gefahr, dass ein hoher Aufwand für jede Verwaltungseinheit betrieben und trotzdem nur eine Scheingenauigkeit erreicht wird. Die EFK schätzt den Aufwand im Verhältnis zum Nutzen als zu hoch ein. Ob die Messung der NSP über den Erhebungszeitraum von 15 Jahren in einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis steht, stellt sie infrage. Es ist jedoch sicherzustellen, dass sich die Einsparungen in der Bundesrechnung niederschlagen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL in Zusammenarbeit mit den Fachämtern und den Departementen, die erzielbaren Einsparungen pro Verwaltungseinheit zu erheben, damit sie in den Vorschlägen mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan berücksichtigt werden können.

Die Empfehlung ist akzeptiert

Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL

Der Auftrag an das Programm SUPERB gemäss Art. 2 Bundesbeschluss zu den Programmen SUPERB und ERPSYSVAR (BBI 2020 8635) wurde im Juni 2021 abgeschlossen. Der zweite

Auftrag gemäss Art. 2 ist an die VE der zentralen Bundesverwaltung gerichtet. Das BBL resp. das Programm SUPERB werden diese Erhebung im Rahmen des Vorgehensvorschlags (vgl. Empfehlung 1) umsetzen.

Das BBL weist darauf hin, dass das BBL als Fachamt gemäss VILB ausschliesslich die Supportprozesse in den Bereichen Beschaffung, Logistik und Immobilien verantwortet. Für die weiteren Supportprozesse Finanzen, Personal und PPM kann das BBL keine inhaltliche resp. fachliche Verantwortung übernehmen. Ferner liegt die Verantwortung gemäss Bundesbeschluss zur Botschaft SUPERB und ERPSYSVAR für die detaillierte Offenlegung der NSP bei den Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung.

Standardisierte Prozesse sind für die Anwender nicht unbedingt effizienter

Der im September 2023 neu eingeführte Kreditorenworkflow strapaziert die Ressourcen der Departemente und Verwaltungseinheiten. Die Vereinheitlichung des Prozesses führt in der heutigen Ausprägung zu einem nachweislichen Mehraufwand. Das Programm hat dieses Manko erkannt und Massnahmen eingeleitet. Auch die Prozesse der Stammdatenpflege weisen auf Anwenderebene einen erhöhten Zeitbedarf auf.

Beurteilung

Die Standardisierung von Prozessen bedeutet nicht zwangsläufig eine Effizienzsteigerung bei den Endnutzenden. Durch Standardisierung kann eine Prozess- und Kostenoptimierung aber z. B. im IT-Betrieb erreicht werden. Im Sinn einer ganzheitlichen Betrachtung müssen die Einsparungen dort realisiert werden, wo Potenziale vorhanden sind. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung, da diese Anforderung durch die Empfehlung 2 abgedeckt ist.

3 Reporting zuhanden der Finanzkommission

Der Bericht zu den NSP-Bausteinen SUPERB und der Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale vom 31. März 2023 zuhanden der Finanzkommission gibt keine Auskunft über den aktuellen Stand der Verwirklichung der Nutzen- und Einsparpotenziale, sondern zeigt den Stand der Investitionen des Projekts SUPERB.

3.1 Die NSP-Bausteine spiegeln die erforderlichen Investitionen wider

Die Grundlage für die geplante Realisierung der NSP sind die neuen bzw. optimierten Prozesse in SAP S/4 HANA. Die Anforderungen an die Prozesse werden in sogenannten Epics definiert. Die Epics enthalten neben der inhaltlichen Beschreibung der Anforderungen auch den Wert der finanziellen Investition, den Epic-Wert. Die Summe aller Epic-Werte entspricht der Gesamtinvestition des Programms mit einem Planwert von 485 Millionen Franken. Für die Berichterstattung an die Finanzkommissionen werden die rund 600 Epics zu 40 NSP-Bausteinen aggregiert. Die NSP-Bausteine geben keine Auskunft über die geplanten NSP von 418 Millionen Franken, sondern spiegeln die Investition des Programms SUPERB wider.

Beurteilung

Dass es sich bei den NSP-Bausteinen um die eigentliche Investition und nicht um die Einsparung handelt, war eine wichtige Erkenntnis zu Beginn der Prüfung. Zudem ist die fehlende Zuordnung der geplanten Einsparungen zu den entsprechenden NSP-Bausteinen für das Gesamtverständnis nicht förderlich. Der Nachweis der Realisierung der geplanten NSP in der Höhe von 418 Millionen Franken ist derzeit noch nicht erbracht. Für die Realisierung ist entscheidend, dass die dafür notwendigen Innovationen durch das Programm bis zum Programmende 2026 umgesetzt werden und diese auch die erwarteten NSP erbringen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die geplanten Einsparungen den Investitionskosten pro NSP-Baustein gegenüberzustellen, um dadurch die Transparenz zu verbessern.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL

Die Methodik im Bereich der NSP wurde der zuständigen Kommission (FK-N1/S1) transparent aufgezeigt und erläutert. Rückmeldungen der Kommission zur Methodik wurden durch das Programm SUPERB aufgenommen und eingearbeitet. Die FK-N1/S1 hat sowohl die Methodik als auch das NSP-Reporting zur Kenntnis genommen.

Weiter weist das BBL darauf hin, dass gegenüber der FK-N1/S1 transparent aufgezeigt wurde, dass die Basis des Business Values pro NSP-Baustein die Investitionskosten darstellen. Eine Zuordnung der ausgewiesenen NSP in der Höhe von 418 MCHF auf die NSP-Bausteine war nicht vorgesehen. Aus Sicht BBL trägt eine Aufteilung der 418 MCHF auf die NSP-Bausteine nur theoretisch zur Transparenz bei. Ein NSP-Baustein wird so in ein Investitions- und Nutzenverhältnis gebracht, was zu erheblichen Missinterpretationen führen kann, da

neben den Nutzenpotenzialen auch weitere Gründe, wie beispielsweise die Operationalität der Bundesverwaltung oder die Notwendigkeit auf die neuste S/4-Technologie zu wechseln, Zielsetzungen des Programms und der Investition sind.

3.2 Der Business-Value zeigt den Fortschritt der getätigten Investitionen

Der Business-Value ist eine Grösse zur Darstellung des Programmfortschritts auf Basis der Epics und beinhaltet eine zeitliche und eine finanzielle Komponente. Der Umsetzungsstand der einzelnen Epics wird bei den zehnwöchigen PI-Plannings auf einer Skala (0 %, 50 %, 100 %) bewertet und mit dem Epic-Wert gewichtet. Der Business-Value gibt keine Auskunft über Nutzen- und Einsparpotenziale, sondern spiegelt den Umsetzungsstand des Programms SUPERB wider resp. zeigt, wie viel von den geplanten Investitionen bereits getätigt wurde.

Beurteilung

Eine wichtige Erkenntnis aus der Prüfung war, dass der Business-Value den zeitlichen und finanziellen Projektfortschritt des Programms SUPERB auf Basis der Epics widerspiegelt und nicht, wie zu Beginn der Prüfung von der EFK angenommen, einen Hinweis auf die Einsparungen gibt. Obwohl das Programm die Begrifflichkeiten in einem Glossar beschreibt, sind diese für Personen ausserhalb des Programms schwer verständlich.

3.3 Eine Aussage zu den Betriebskosten fehlt

Die Botschaft zu den Programmen SUPERB und ERP Systeme V/ar enthält für das Programm SUPERB folgende Aussage zu den Betriebskosten: «Die Betriebskosten des heutigen SAP-Systemverbunds betragen 30 Mio. CHF. Das zukünftige System umfasst zusätzliche Funktionen wie Stammdaten, Hochverfügbarkeit und hybride Cloud. Die Preismodelle für den zukünftigen Betrieb sind heute nicht bekannt. Die zukünftigen Kosten sollen mit den aktuellen Kosten vergleichbar sein». Die Berechnungen des Leistungserbringers für die Voranschläge 2025 und 2026 zeigen einen massiven Anstieg der jährlichen Betriebskosten.

Eine Analyse der Betriebskosten wird vom Programm in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation in den nächsten Wochen durchgeführt. Die Ursachen für die Kostensteigerung sollen nach verschiedenen Kriterien aufgeschlüsselt werden. Einerseits soll die effektive Mehrleistung (z. B. 4-System-Landschaft, Höchstverfügbarkeit etc.) und andererseits die Kostensteigerungen (z. B. Hybrid-Cloud) aufgezeigt werden. Des Weiteren ist im ersten Semester 2024 eine Analyse zusammen mit einem externen Partner geplant, mit dem Ziel, die kalkulierten Betriebskosten zu validieren.

Beurteilung

Es besteht das Risiko, dass steigende Betriebskosten einen Teil der ausgewiesenen Einsparpotenziale auffressen. Da in der Botschaft Aussagen zu den künftigen Betriebskosten gemacht werden, sollte der Kostenanstieg gegenüber dem Parlament auch aufgezeigt werden. Bei den Anstrengungen zur Kostensenkung ist darauf zu achten, dass keine

technischen, betrieblichen oder finanziellen Schulden für den Betrieb nach Programmende aufgebaut werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Entwicklung der Betriebskosten in einer nachvollziehbaren Art und Weise periodisch aufzuzeigen und zu kommunizieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL

Die künftigen Betriebskosten werden gegenüber den heutigen Betriebskosten voraussichtlich steigen.

Gemäss Botschaft SUPERB und ERPSYSVAR (BBI 2020 621) sollen die zukünftigen Betriebskosten mit den aktuellen Kosten vergleichbar sein. Das neue SAP-System S/4HANA beinhaltet eine Reihe von Zusatzleistungen und Zusatzfunktionen gegenüber dem alten SAP-System. Als Beispiel kann hierbei die Einführung von neuen zentral verfügbaren Funktionen für die ganze zentrale Bundesverwaltung genannt werden. Dadurch können Individualanwendungen der Verwaltungseinheiten abgelöst werden. Dies führt zu steigenden Betriebskosten im Bereich SAP, jedoch gleichzeitig auch zu Minderkosten in allen Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung.

Weiter werden teilweise Lizenzkosten, welche bis anhin durch die Verwaltungseinheiten dezentral finanziert wurden, künftig zentral finanziert. Dies bedeutet, es handelt sich um eine Verschiebung der Mittel und nicht um eine eigentliche Erhöhung der Betriebskosten.

4 Fachstelle ERP-Dienste

Für den Betrieb nach Programmende (ab 2027) ist die notwendige Governance noch nicht definiert. Die geplante Fachstelle ERP-Dienste soll die Einhaltung der Architekturvorgaben, die Sicherstellung des gemeinsamen Kerns, die kontinuierliche Standardisierung und die weitere Innovation verfolgen. Die organisatorische Einordnung der Fachstelle innerhalb des IKT-Lenkungsmodells Bund ist zum Prüfungszeitpunkt noch unklar. Der Programmauftraggeber beabsichtigt, bis Ende 2024 eine Lösung für diese offenen Punkte vorzulegen.

Beurteilung

Es ist wichtig, dass nach Programmende der Regelbetrieb der Supportprozesse nahtlos in der Stammorganisation weitergeführt wird. Mit der Fachstelle ERP-Dienste muss sichergestellt werden, dass die NSP auch nach Programmende übergreifend realisiert werden. Die dafür nötige Organisation muss zeitgerecht aufgebaut werden, um die strategische, taktische und operative Steuerung der Supportprozesse im Rahmen des IKT-Lenkungsmodells Bund sicherzustellen. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung, da der Programmauftraggeber die Ausarbeitung einer Lösung im Jahr 2024 zugesichert hat.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

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

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

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
NSP	Nutzen- und Synergiepotenzial
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Anhang 3: Glossar

Fachämter	BBL, BIT, EPA
Epic	Ein Epic ist ein Container für eine bedeutende Lösungsentwicklungsinitiative, die die umfangreicheren Investitionen erfasst, die innerhalb eines Portfolios getätigt werden.
Kernel	Instanziierung der Kernprozesse
SUPERB	Programm der zivilen Bundesverwaltung zur Erneuerung der SAP-Systeme

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).