

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten

Bundesamt für Bauten und Logistik

Das Wesentliche in Kürze

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

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

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

Umsetzung von Once-Only potenziell gefährdet

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

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

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

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

Neuer Auftraggeber treibt wesentliche Verbesserungen bei Führung und Steuerung voran

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

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

Wesentliche Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit Fachanwendungen

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

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

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

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

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