

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



# Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB Teilprojekt Beschaffung

Bundesamt für Bauten und Logistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	525.21535
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Informationen zum Prüfgebiet.....</b>	<b>15</b>
<b>3 Neuer Beschaffungsprozess .....</b>	<b>17</b>
3.1 Die Abstimmung des neuen SAP-Beschaffungsprozesses mit den Verwaltungseinheiten steht noch aus .....	17
3.2 Die bundesweite Harmonisierung und Standardisierung des Beschaffungsprozesses wird nur teilweise erreicht .....	18
<b>4 Die End-to-end-Prozessabwicklung wird in den Systemen SAP und Acta Nova erfolgen...20</b>	<b>20</b>
<b>5 Abweichungen vom SAP-Standard .....</b>	<b>22</b>
5.1 Der Umgang mit Abweichungen vom SAP-Standard ist etabliert – die Antragsform für Prozessanpassungen ist noch zu definieren .....	22
5.2 Die Abstimmung von Erweiterungen mit dem SAP-Releasemanagement erfolgt.....	22
<b>6 Das Konzept für das Beschaffungscontrolling wird erst noch erarbeitet .....</b>	<b>24</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....</b>	<b>26</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen.....</b>	<b>27</b>
<b>Anhang 3: Übersicht RfA und AfE .....</b>	<b>28</b>
<b>Anhang 4: Glossar.....</b>	<b>29</b>

# Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB – Teilprojekt Beschaffung

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 muss abgelöst werden. Mit der Ablösung erfolgt ein Technologiewechsel auf SAP S/4HANA. Die gleichzeitige Modernisierung und Standardisierung der Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien) erfolgt innerhalb der zivilen BVerw mit dem Programm SUPERB. Mit dem Programm «ERP-Systeme V/ar» (ERPSYSVAR) erneuert das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport zeitgleich zu den Supportprozessen auch die einsatzrelevanten Systeme.

Unter dem Titel Harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB) wird bundesweit ein einheitlicher Beschaffungsprozess aufgebaut und installiert. Systemtechnisch setzt sich der End-to-end-Prozess aus SAP- und Acta Nova (GEVER<sup>1</sup>) -Elementen zusammen. Das Projekt SUPERB Beschaffung (SUPERB BES) entwickelt den SAP-Beschaffungsprozess für die zivile und ERPSYSVAR Finanzen und Beschaffung (ERPSYSVAR FINBE) für die militärische Seite. GENOVA@BIL entwickelt und baut die Prozessschritte in Acta Nova für die nicht einsatzrelevanten Beschaffungen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) fokussierte mit der vorliegenden Prüfung auf die Planung und Realisierung des Beschaffungsprozesses. Die Prüfungsschwerpunkte lagen beim Projekt SUPERB BES. Das Projekt ist am Laufen und richtet sich aufgrund der geänderten Programm-Einführungsvariante (Step-by-Step anstatt parallelem Neuaufbau) neu aus. ERPSYSVAR FINBE und GENOVA@BIL wurden punktuell ebenfalls in die Prüfung einbezogen.

Zum Prüfungszeitpunkt befinden sich viele Arbeiten noch in der Planung und die Realisierung steht erst an. Die neue Beschaffungslösung mit dem Einsatz von SAP und Acta Nova schafft die Voraussetzungen für die angestrebte bundesweite Harmonisierung und Standardisierung. Dieses Ziel wird zwar nicht vollumfänglich erreicht werden, trotzdem besteht die Chance für eine deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation. Bis zur geplanten Inbetriebnahme am 1. Januar 2025 (neue Einführungsvariante) sind jedoch noch einige Hürden zu überwinden.

### **Die bundesweite Harmonisierung und Standardisierung des Beschaffungsprozesses wird nicht vollständig erreicht**

Das Ziel, einen über die gesamte BVerw standardisierten Beschaffungsprozess einzuführen, kann nicht erreicht werden. Die Anforderungen im Programm ERPSYSVAR in Bezug auf das einsatzrelevante System lassen die Umsetzung der bundesweiten Standardbeschaffungsprozesse schlichtweg nicht zu.

---

<sup>1</sup> GEVER ist das zentrale System für die elektronische Geschäftsverwaltung in der BVerw.

Die getroffene Konsenslösung stellt die grösste Schnittmenge der gemeinsamen Prozesse dar und gewährt der einsatzrelevanten Seite in den Bereichen, die mit der Standardlösung Defense & Security unterstützt werden, eine gegenüber dem bundesweiten Beschaffungskern abweichende Konzeption.

Die möglichst weitreichende Standardisierung des neuen gemeinsamen Beschaffungsprozesses in der BVerw kann nur mit der vollständigen Ablösung des heute eingesetzten Vertragsmanagements Bund (VM Bund) erreicht werden.

### **Die rechtzeitige Inbetriebnahme des Central Procurement Hub muss sichergestellt sein**

Ausgelöst durch die neue Programm-Einführungsvariante erfolgt in einem ersten Schritt die Portierung des heutigen SAP-Systems auf die neue HANA-Datenbank. In einem zweiten Schritt geschieht die Umstellung der heutigen VM Bund-Lösung auf die neue SAP-Software S/4. Parallel zu den beiden Schritten muss der Ausbau auf den Zielkernel erfolgen. Diese Vorgehensweise ist anspruchsvoll und entsprechend ressourcenintensiv.

Die Basis des gemeinsamen Beschaffungskernels zwischen SUPERB und ERPSYSVAR ist der Central Procurement Hub (CPH), über welchen beide Systeme angebunden und auf gemeinsame Kataloge und/oder E-Shops zugreifen können. Aufgrund der heutigen Roadmap des Programms ERPSYSVAR muss der CPH per 1. Januar 2025 zur Verfügung stehen.

### **Die Schnittstellen zwischen SAP und Acta Nova sind zentral für den End-to-end-Beschaffungsprozess**

Damit der systemübergreifende End-to-end-Beschaffungsprozess möglichst medienbruchfrei genutzt werden kann, spielen die Schnittstellen zwischen SAP und Acta Nova eine wichtige Rolle. Im Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) werden für die Abbildung des Gesamtprozesses zwei Projekte geführt. SUPERB BES und GENOVA@BIL. Die beiden Vorhaben haben verschiedene Projektauftraggeber und stehen nicht unter der gemeinsamen Schirmherrschaft des Programms SUPERB. Auch wenn die beiden Projektauftraggeber direkt durch den Direktor BBL geführt werden, fehlt aus Sicht der EFK die übergeordnete strategische Steuerung im Sinne der SUPERB-Weisung. Aus diesem Grund empfiehlt die EFK, eine Zusammenlegung der beiden Projekte zu prüfen, oder zumindest GENOVA@BIL in das Programm SUPERB zu integrieren.

# Audit du projet informatique clé SUPERB – Sous-projet Achats

## Office fédéral des constructions et de la logistique

### L'essentiel en bref

---

Le système SAP R/3 utilisé actuellement par l'administration fédérale ne sera maintenu que jusqu'à la fin de 2027 et devra être remplacé. Ce remplacement s'accompagne d'un changement de technologie vers SAP S/4HANA. La modernisation et la standardisation simultanées des processus de soutien (finances, personnel, logistique, achats et immobilier) sont réalisées au sein de l'administration fédérale civile à l'aide du programme SUPERB. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports renouvelle les systèmes nécessaires à la gestion des engagements, ainsi que les processus de soutien grâce au programme « systèmes ERP D/ar » (ERPSYSVAR).

Un processus d'achat uniforme est établi et mis en place à l'échelle de la Confédération sous le titre Solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération. Du point de vue de la technique du système, le processus de bout en bout se compose d'éléments SAP et Acta Nova (GEVER<sup>1</sup>). Le projet SUPERB Acquisitions (SUPERB BES) développe le processus d'acquisitions SAP pour la partie civile tandis que ERPSYSVAR Finance et Acquisitions (ERPSYSVAR FINBE) se penche sur la partie militaire. GENOVA@BIL développe et construit dans Acta Nova les étapes du processus pour les acquisitions qui ne sont pas liées à la gestion des engagements.

Dans le cadre du présent audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est concentré sur la planification et la réalisation du processus d'acquisitions. L'accent a été mis sur le projet SUPERB BES. Le projet est en cours et se réoriente en raison de la modification de la variante d'introduction du programme (*step by step* au lieu d'un renouvellement des systèmes en parallèle). ERPSYSVAR FINBE et GENOVA@BIL ont également été inclus ponctuellement à l'audit.

Au moment de l'audit, de nombreux travaux sont encore en cours de planification et la réalisation n'en est qu'à ses débuts. Avec l'utilisation de SAP et d'Acta Nova, la nouvelle solution en matière d'acquisitions crée les conditions nécessaires à l'harmonisation et la standardisation visées à l'échelle fédérale. Cet objectif ne sera certes pas entièrement atteint, mais les chances d'améliorations par rapport à la situation actuelle sont significatives. Il reste toutefois quelques obstacles à surmonter avant la mise en service prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2025 (nouvelle variante d'introduction).

---

<sup>1</sup> GEVER est le système central de gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale.

### **L'harmonisation et la standardisation du processus d'acquisitions ne seront pas entièrement réalisées au niveau fédéral**

L'objectif d'introduire un processus d'acquisitions standardisé pour l'ensemble de l'administration fédérale ne peut pas être atteint. Les exigences posées au programme ERPSYS-VAR en matière de gestion des engagements ne permettent tout simplement pas de mettre en œuvre les processus d'acquisitions standard au niveau fédéral.

La solution consensuelle adoptée constitue le plus grand dénominateur commun pour les processus et accorde à la partie concernant la gestion des engagements, dans les domaines soutenus par la solution standard Defense & Security, une conception différente de celle du noyau d'acquisitions à l'échelle fédérale.

La standardisation la plus large possible du nouveau processus d'achat commun au sein de l'administration fédérale ne peut être atteinte qu'avec le remplacement complet de l'application utilisée pour gérer les contrats de la Confédération (VM Bund).

### **La mise en service en temps voulu du Central Procurement Hub doit être assurée**

Dans un premier temps s'effectue le portage du système SAP actuel – déclenché par la nouvelle variante d'introduction du programme – sur la nouvelle base de données HANA. Dans un deuxième temps, la solution VM Bund actuelle sera convertie vers le nouveau logiciel SAP S/4. L'extension vers le noyau cible doit s'effectuer en parallèle. Cette approche est exigeante et nécessite par conséquent beaucoup de ressources.

La base du noyau d'acquisitions entre SUPERB et ERPSYSVAR est le Central Procurement Hub (CPH), qui permet de connecter les deux systèmes et d'accéder à des catalogues et/ou des boutiques en ligne communs. Selon la feuille de route actuelle du programme ERPSYS-VAR, le CPH doit être disponible au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

### **Les interfaces entre SAP et Acta Nova sont essentielles pour assurer le processus d'acquisitions de bout en bout**

Les interfaces entre SAP et Acta Nova jouent un rôle important dans le processus d'acquisitions inter-systèmes de bout en bout afin que ce dernier puisse être utilisé avec un minimum de rupture de support. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) gère deux projets dont le but est de refléter l'ensemble du processus : SUPERB BES et GENOVA@BIL. Les deux projets ont des mandants différents et ne sont pas placés sous l'égide commune du programme SUPERB. Même si les deux mandants sont directement dirigés par le directeur de l'OFCL, le CDF estime qu'il manque un pilotage stratégique général au sens de la directive SUPERB. C'est pourquoi le CDF recommande d'envisager un regroupement des deux projets, ou du moins d'intégrer GENOVA@BIL dans le programme SUPERB.

**Texte original en allemand**

# Verifica del progetto chiave TIC SUPERB – Sottoprogetto acquisti

## Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

### L'essenziale in breve

---

Il sistema SAP R/3 in uso nell'Amministrazione federale sarà mantenuto soltanto fino alla fine del 2027, dopodiché dovrà essere sostituito. Con la sostituzione si passerà alla tecnologia SAP S/4HANA. La modernizzazione e la contemporanea standardizzazione dei processi di supporto (finanze, personale, logistica, acquisti e immobili) vengono effettuate internamente all'Amministrazione federale civile mediante il programma SUPERB. Con il progetto «Sistemi ERP D/ar» (ERPSYSVAR), contemporaneamente ai processi di supporto, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) rinnova anche i sistemi rilevanti ai fini dell'impiego.

Nel quadro del progetto volto a realizzare una soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione, viene creato e implementato un processo di appalto uniforme per tutta l'Amministrazione federale. A livello tecnico, il processo «end-to-end» è formato da elementi SAP e Acta Nova (GEVER<sup>1</sup>). Il progetto SUPERB acquisti (SUPERB BES) prevede lo sviluppo del processo d'acquisto SAP per il settore civile e il progetto ERPSYSVAR finanze e acquisti (ERPSYSVAR FINBE) per il settore militare dell'Amministrazione federale. GENOVA@BIL, invece, mira a sviluppare e creare le fasi procedurali in Acta Nova per gli acquisti non rilevanti ai fini dell'impiego.

La presente verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) si è concentrata sulla pianificazione e realizzazione del processo d'acquisto. I punti centrali della verifica hanno riguardato il progetto SUPERB BES. Il progetto è ancora in corso e in seguito al cambiamento della modalità d'introduzione (passo per passo anziché sviluppo parallelo) è stato necessario effettuare un riorientamento. Anche ERPSYSVAR FINBE e GENOVA@BIL sono stati integrati nella verifica in maniera puntuale.

Al momento della verifica, numerosi lavori erano ancora in fase di pianificazione e la loro realizzazione deve ancora avvenire. Grazie alla nuova soluzione per gli appalti, con l'impiego di SAP e Acta Nova vengono creati i presupposti per l'auspicata armonizzazione e standardizzazione a livello federale. Anche se non sarà possibile raggiungere pienamente tale obiettivo, ci sono buone probabilità di un netto miglioramento rispetto alla situazione attuale. Entro la messa in esercizio prevista il 1° gennaio 2025 (secondo la nuova modalità d'introduzione) sarà comunque necessario superare una serie di ostacoli.

### **La standardizzazione e armonizzazione dei processi d'acquisto a livello federale non potranno essere realizzate integralmente**

L'obiettivo di introdurre nell'intera Amministrazione federale un processo d'acquisto standardizzato non è raggiungibile. I requisiti concernenti il sistema rilevante ai fini dell'impiego

---

<sup>1</sup> GEVER è il sistema centrale per la gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale.



posti nel quadro del progetto ERPSYSVAR semplicemente impediscono l'attuazione dei processi standard di acquisto a livello federale.

La soluzione consensuale convenuta rappresenta la maggior intersezione di tutti i processi comuni e consente alla parte del sistema rilevante ai fini dell'impiego, nei settori sostenuti dalla soluzione standard Defense&Security, una progettazione che si scosta dal nucleo del sistema operativo d'acquisto utilizzato in tutta l'Amministrazione federale.

La standardizzazione su ampia scala del nuovo processo comune di acquisto nell'Amministrazione federale può essere raggiunta soltanto con una sostituzione completa del sistema di gestione dei contratti della Confederazione attualmente in uso.

### **La messa in esercizio tempestiva del «Central Procurement Hub» deve essere garantita**

In seguito alla scelta della nuova variante di introduzione del programma, in una prima fase viene effettuato il trasferimento dall'attuale sistema SAP alla nuova banca dati HANA. In una seconda fase si sostituisce il sistema di gestione dei contratti della Confederazione attualmente in uso con il nuovo software SAP S/4; parallelamente alle due fasi è necessario procedere all'ampliamento del nucleo del sistema operativo. Questo modo di procedere è complesso e di conseguenza impegnativo in termini di risorse.

La base del nucleo del sistema centrale di acquisto comune tra SUPERB ed ERPSYSVAR è il Central Procurement Hub (CPH), tramite il quale i due sistemi sono collegati e possono accedere a catalogi comuni e agli e-shop. Stando all'attuale roadmap del programma ERPSYSVAR, il CPH dovrà essere disponibile entro il 1° gennaio 2025.

### **Le interfacce tra SAP e Acta Nova sono fondamentali per il processo d'acquisto «end-to-end»**

Per evitare il più possibile discontinuità nell'uso del processo intersistemico d'acquisto «end-to-end», le interfacce tra SAP e Acta Nova ricoprono un ruolo fondamentale. All'interno dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) vengono gestiti due progetti per rendere più leggibile il processo globale. Si tratta dei progetti SUPERB BES e GENOVA@BIL, che hanno due committenti di progetto diversi e non stanno dunque sotto la supervisione del programma SUPERB. Secondo il CDF manca una gestione strategica sovraordinata conformemente alle istruzioni concernenti SUPERB, a prescindere dal fatto che i due committenti sono sottoposti direttamente al direttore dell'UFCL. Per questo motivo, il CDF raccomanda di valutare una fusione dei due progetti, o perlomeno di integrare GENOVA@BIL nel programma SUPERB.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the key ICT project SUPERB – Subproject procurement

## Federal Office for Buildings and Logistics

### Key facts

---

The SAP R/3 currently used in the Federal Administration (Fed. Adm.) will be maintained only until the end of 2027 and must be replaced. The replacement will involve a change in technology to SAP S/4HANA. The simultaneous modernisation and standardisation of the support processes (finance, personnel, logistics, procurement and real estate) will take place within the civil Federal Administration with the SUPERB programme. With the "ERP Systems D/ar" (ERPSYSVAR) programme, the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport is also renewing the mission-critical systems at the same time as the support processes.

A uniform procurement process, known as the harmonised federal procurement solution, is being set up and installed nationwide. In terms of systems, the end-to-end process is comprised of elements from SAP and Acta Nova (GEVER<sup>1</sup>). The SUPERB procurement project (SUPERB BES) is developing the SAP procurement process for the civilian side and ERPSYSVAR finance and procurement (ERPSYSVAR FINBE) is doing the same for the military side. GENOVA@BIL is developing and creating the process steps in Acta Nova for non-mission-critical procurements.

In this audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on the planning and implementation of the procurement process. The audit concentrated on the SUPERB procurement project. The project is ongoing and is being realigned due to the amended programme implementation method (step-by-step instead of parallel new construction). ERPSYSVAR finance and procurement and GENOVA@BIL were also included in the audit at certain points.

At the time of the audit, much of the work was still in the planning stage and implementation was still in the pipeline. The new procurement solution using SAP and Acta Nova creates the prerequisites for the desired nationwide harmonisation and standardisation. Although this objective will not be fully achieved, there is nevertheless a chance of significant improvement compared to the current situation. However, there are still some hurdles to overcome before the planned start of operations on 1 January 2025 (new implementation method).

### **Nationwide harmonisation and standardisation of the procurement process will not be fully achieved**

The objective of introducing a standardised procurement process across the entire Federal Administration (Fed. Adm.) cannot be achieved. The requirements of the ERPSYSVAR programme with regard to the mission-critical system simply do not allow the implementation of the standard nationwide procurement processes.

---

<sup>1</sup> GEVER is the central system for electronic business administration in the Federal Administration

The consensus solution reached represents the largest intersection of the common processes and affords the mission-critical side a design that deviates from the nationwide procurement core in the areas that are supported by the Defence & Security standard solution.

The most far-reaching standardisation of the new joint procurement process in the Federal Administration can only be achieved with the complete replacement of the federal contract management solution that is currently in use.

### **The timely commissioning of the Central Procurement Hub must be ensured**

Due to the new programme implementation method, the first step is to port the current SAP system to the new HANA database. In a second step, the current federal contract management solution will be converted to the new SAP software S/4. In parallel to these two steps, the extension to the target core must be performed. This procedure is demanding and accordingly resource intensive.

The basis of the common procurement core between SUPERB and ERPSYSVAR is the Central Procurement Hub (CPH), via which both systems can be connected and common catalogues and/or e-shops can be accessed. Based on the current roadmap of the ERPSYSVAR programme, the CPH must be available by 1 January 2025.

### **The interfaces between SAP and Acta Nova are key to the end-to-end procurement process**

The interfaces between SAP and Acta Nova play an important role in ensuring that the cross-system end-to-end procurement process can be used seamlessly. At the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL), two projects are being run to map the overall process: the SUPERB procurement project and GENOVA@BIL. The two projects have different project sponsors and are not run under the joint auspices of the SUPERB programme. For this reason, the SFAO recommends considering merging the two projects, or at least integrating GENOVA@BIL into the SUPERB programme.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL

Das BBL dankt der EFK für die durchgeführte Überprüfung im Projekt SUPERB BES sowie in Teilen des Projektes GEVER@BIL hinsichtlich der harmonisierten Beschaffungsprozesse Bund (HBB). Insbesondere hebt das BBL hervor, dass im Rahmen der Prüfung bereits die Auswirkungen der angepassten Einführungsstrategie von SUPERB durch die EFK bei der Überprüfung berücksichtigt wurden.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Wartung des aktuell in der Bundesverwaltung (BVerw) eingesetzten SAP R/3 ist nur noch bis Ende 2027 sichergestellt. Die zum Prüfungszeitpunkt vorliegende Planung gemäss Umsetzungsauftrag (Juli 2021) sieht vor, dass SAP R/3 per Anfang 2024 durch SAP S/4HANA abgelöst werden soll.

Die Ablösung erfolgt im Rahmen der Programme SUPERB für die zivile Bundesverwaltung und durch ERPSYSVAR<sup>2</sup> für die einsatzrelevanten Verwaltungseinheiten (VE) der Gruppe Verteidigung (V) und armasuisse (ar). SUPERB hat u. a. zum Ziel, parallel mit der Systemablösung die Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung, Immobilien und Projekt-Portfolio-Management) in der zentralen BVerw zu modernisieren.

Mit der Botschaft 19.079<sup>3</sup> vom 13. Dezember 2019 wurden Verpflichtungskredite für SUPERB von 320 Millionen Franken und für ERPSYSVAR von 240 Millionen Franken beantragt. Beide Programme wurden aufgrund ihres Ressourcenbedarfs, ihrer strategischen Bedeutung, ihrer Komplexität, ihrer Auswirkungen und ihrer Risiken als IKT-Schlüsselprojekte des Bundes festgelegt. Damit gilt ein verstärkter Prüfprozess durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK).

Die vorliegende Prüfung fokussiert sich auf den Supportprozess Beschaffung und das Projekt SUPERB Beschaffung (SUPERB BES). Im Umsetzungsauftrag für SUPERB BES sind 32,77 Millionen Franken budgetiert. Die zukünftigen Betriebskosten konnten darin noch nicht verbindlich beziffert werden. Die Hauptzielsetzungen des Projektes sind die bundesweite Harmonisierung und Standardisierung der Prozesse sowie die Konsolidierung der Systeme und die Rückführung von Eigenentwicklungen auf SAP-Standardkomponenten. Mit diesem Vorgehen sollen die Kosten für Betrieb und Wartung reduziert werden.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung, ob die definierten Beschaffungsprozesse soweit sinnvoll basierend auf dem (SAP-)Standard, einheitlich und effizient festgelegt sind. Die Prüffragen sind:

1. Entspricht der neue Beschaffungskern den Anforderungen der künftigen Anwender und werden damit die bundesweiten Harmonisierungen und Standardisierungen erreicht?
2. Sind allfällige Erweiterungen zum Beschaffungskern/Kernel definiert, begründet und genehmigt?
3. Stellt die geplante Lösung ein einheitliches standardisiertes Beschaffungscontrolling (BC) sicher?
4. Ist sichergestellt, dass SAP und Acta Nova im Zusammenspiel den Beschaffungsprozess optimal unterstützen?

---

<sup>2</sup> Enterprise-Resource-Planning-Systeme Verteidigung / armasuisse, in anderen Dokumenten auch mit ERP Sys V / ar abgekürzt

<sup>3</sup> Botschaft 19.079 vom 13. Dezember 2019 zu den Verpflichtungskrediten für die Programme «SUPERB» und «ERP Systeme V/ar» zur Modernisierung von Supportprozessen der BVerw bzw. von einsatzrelevanten SAP-Systemen im VBS

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Frank Ihle (Revisionsleitung), Marion Stettler, Roland Thierstein und Benedikt Schlegel (alle Prüfteam) zwischen dem 1. bis 21. Dezember 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung. Die Prüfung geht nur wo unbedingt erforderlich auf die Neuausrichtung der neuen Einführungsvariante<sup>4</sup> des zivilen Programms SUPERB ein. Auswirkungen infolge des Variantenentscheids sowie die Kosten und Termine des Projektes SUPERB BES sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Der Prüffokus lag auf der zivilen Seite beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL). Jedoch wurden die Fragestellungen auch auf der einsatzrelevanten Seite mit dem Programm ERPSYSVAR teilweise gespiegelt. Ebenfalls fand ein punktueller Einbezug des Bundesamtes für Strassen (ASTRA), der zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) und der Bundeskanzlei (BK) statt.

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

### 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. März 2022 statt. Teilgenommen haben aus dem BBL für das Programm SUPERB: der Programmleiter, der Stellvertreter Leiter Logistik & Leiter Produktion, der Leiter Unternehmensentwicklung, ein Mitarbeiter der internen Revision; für das Projekt GENOVA@BIL: der Vizedirektor Leiter Management Services. Aus dem VBS für das Programm ERPSYSVAR: der Leiter Fachbereich Support / Stellvertretende Leiter Kompetenzbereich Einkauf und Kooperationen, der Leiter Fachbereich Unternehmensentwicklung und Controlling. Seitens EFK waren der Direktor, der Mandatsleiter, der Fachbereichsleiter, der Revisionsleiter und ein Teammitglied dabei.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

---

<sup>4</sup> Am 16.12.2021, fünf Tage vor Prüfungsende, wurde eine neue Einführungsvariante beschlossen (vgl. Exkurs S. 13).

## 2 Informationen zum Prüfgebiet

### **Beschaffungssituation heute**

Gemäss Reporting Set BC tätigte die zentrale BVerw im Jahr 2020 Zahlungen von 7,16 Milliarden Franken für Beschaffungen. Heute existiert im Beschaffungs- wie auch im Bestellabrufbereich zwar eine gemeinsame Gesetzgebung aber kein harmonisierter und standardisierter Prozess. Für das Erfassen des Bedarfs bestehen verschiedene Aufsetzpunkte in unterschiedlichen Systemkomponenten oder Bedürfnisse werden manuell (z. B. Mail, Telefon) platziert. Der Bedarfsträger hat keine konsolidierte Übersicht der bestehenden Sortimente und vorhandenen Rahmenverträge. Das in der BVerw eingesetzte Vertragsmanagement Bund (VM Bund, Add-on eines Drittanbieters) wird mit rund 40 verschiedenen Ausprägungen betrieben. Das Add-on ist nicht im Eigentum des Bundes. Der Vertrag zum ursprünglich im offenen Verfahren beschaffte Add-on wurde zwischenzeitlich mehrmals freihändig verlängert.

### **Harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB)**

Um dieser aktuellen Situation entgegenzuwirken wird unter der Führung des BBL ein bundesweit digitalisierter harmonisierter und standardisierter Beschaffungsprozess entwickelt. Unter dem Titel Harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB) soll der neue Beschaffungsprozess möglichst medienbruchfrei in den Systemen SAP und Acta Nova (GEVER<sup>5</sup>) abgebildet werden.

Während das Projekt SUPERB BES den Beschaffungsprozess im SAP abbildet, bearbeitet GENOVA@BIL die Prozesse im Acta Nova mit Ausnahme der Rüstungs- und Investitionsbeschaffungen der Bereiche V und ar. Auf der militärischen Seite bearbeitet das Projekt ERPSYSVAR FINBE die SAP-Prozesse. Zudem soll sichergestellt werden, dass die notwendigen Daten für das BC Bund aktuell, korrekt und transparent zur Verfügung stehen. Während SAP als Basis für die BC-Daten (Werteflüsse) genutzt wird, werden im Acta Nova die Dokumente verwaltet.

Der Rollout der Acta Nova-Prozesse ist ab Mitte 2022 geplant. Anfang 2025 ist vorgesehen, die SAP-Prozesse in Betrieb zu nehmen.

### **Botschaft 19.079 – Ziele und Nutzen**

Aus der Botschaft vom 13. Dezember 2019 zu den Verpflichtungskrediten für die Programme SUPERB und ERPSYSVAR geht hervor, dass mit dem Wechsel auf SAP S/4HANA nicht einfach ein Ersatz, sondern auch ein Technologiewechsel stattfindet. Damit soll die Digitalisierungsstrategie Bund unterstützt, die Operationalität der Supportprozesse sichergestellt, neue Anforderungen schneller umgesetzt und eine Hochverfügbarkeit der Systeme erreicht werden. Zusammen mit der Umsetzung der neuen SAP-Standardlösungen sollen die Supportprozesse bundesweit harmonisiert und standardisiert werden. Damit einhergehend wird ein Nutzenpotenzial von mehreren Millionen Franken pro Jahr erwartet.

---

<sup>5</sup> GEVER ist das zentrale System für die elektronische Geschäftsverwaltung in der BVerw.

### **Programm SUPERB**

Im Rahmen des Programms SUPERB werden die Informatiksysteme zur Unterstützung der Supportprozesse modernisiert und die zivilen SAP-Systeme auf S/4HANA umgestellt. Zudem werden die Schnittstellen bei den mit den Supportprozess-Systemen verbundenen IKT-Anwendungen angepasst und standardisiert. Dabei muss das Programm SUPERB den geordneten Übergang der Supportprozess-SAP-Systeme der zivilen BVerw auf die neue SAP-Generation sicherstellen.

### **Programm ERPSYSVAR**

Mit dem Programm ERPSYSVAR werden die einsatzrelevanten SAP-Systeme des VBS erneuert. Dazu setzt das VBS die SAP-Branchenlösung Defense & Security ein. Diese Anwendung ist notwendig, weil die Armee, basierend auf dem Leistungsauftrag 2018, im ausserordentlichen Betrieb über ein gehärtetes, autonom funktionierendes und de- und regradierbares System verfügen muss. Die nichteinsatzrelevanten Verwaltungseinheiten (VE) des VBS (Generalsekretariat, Bundesamt für Sport, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, swisstopo und Nachrichtendienst des Bundes) werden im Zuge der Entflechtung auf das zivile SAP-System wechseln.

#### **SUPERB ändert die Einführungsvariante von «parallelem Neuaufbau» auf «Step-by-Step»**

Anfang November 2021 wurde im Rahmen des Programms SUPERB die neue Einführungsvariante «Step-by-Step-Ansatz» erarbeitet und geprüft. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung fanden bei allen zivilen Supportprozessen Analysen der Risiken im Hinblick auf die technische Machbarkeit, Anwendbarkeit sowie Kosten und Termine statt. Der Programmausschuss SUPERB hat am 16. Dezember 2021 der neuen Einführungsvariante zugestimmt. ERPSYSVAR verfolgt weiterhin die Einführungsvariante «paralleler Neuaufbau».



## 3 Neuer Beschaffungsprozess

### 3.1 Die Abstimmung des neuen SAP-Beschaffungsprozesses mit den Verwaltungseinheiten steht noch aus

Die HBB-Prozesslandkarte zeigt den systemübergreifenden Beschaffungsprozess in SAP und Acta Nova.

Der Prozess beginnt bei der Bedarfserhebung, geht über die mögliche Katalogbestellung oder die Einleitung eines Vergabeverfahrens, die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, der Angebotsprüfung bis zum Vertragsabschluss, die Bestellungen, die Rechnungsabwicklung bis hin zum Lieferantenmanagement und endet mit dem Beschaffungsmonitoring.

Im Projekt SUPERB BES wurde der neue SAP-Beschaffungsprozess auf Basis von Standardkomponenten entworfen. Auf das vorgängige Abholen der Anforderungen der künftigen Anwender innerhalb der BVerw wurde bewusst verzichtet. Zwischen Februar bis April 2020 stellte SUPERB BES den neuen SAP-Beschaffungsprozess den VE der BVerw anlässlich von Roadshows vor. Gestützt auf diese Präsentation wurde eine erste Zustimmung der VE abgeholt. Von 111 Teilnehmern konnten sich 100 vorstellen, mit dem neuen SAP-Prozess zu arbeiten.

Im 3. und 4. Quartal 2022 plant SUPERB BES den SAP-Beschaffungskernel auf einem Vorsystem den VE erneut vorzustellen. Die Integration von SAP und Acta Nova, und damit die Abbildung des End-to-end-Prozesses, ist dabei jedoch kein Thema. Ziel dieser Vorstellung ist es, dass die künftigen Anwender allfällige Abweichungen zwischen dem SAP-Beschaffungskernel und ihren Geschäftsprozessen identifizieren und daraus einen möglichen Anpassungsbedarf bezeichnen.

#### Beurteilung

Mit dem gewählten Vorgehen, den Beschaffungsprozess auf Basis von Standardkomponenten zu entwerfen und anschliessend den VE vorzustellen, hat SUPEBR BES eine zweckmässige Vorgehensweise gewählt. Die Vorstellung des neuen Prozesses gab den künftigen Nutzern einen ersten Eindruck über die angedachte Lösung. Die breite Zustimmung darf positiv bewertet werden. Sie stellt jedoch noch keine verbindliche Prozesszustimmung dar.

Mit der Definition des Beschaffungskernels wird ein organisationsunabhängiger Standardprozess zur Verfügung gestellt, der eine gute Basis für eine breite Anwendung und damit für die angestrebte bundesweite Harmonisierung und Standardisierung darstellt.

Im Rahmen eines *walk through* auf der HBB-Prozesslandkarte konnten durch die EFK keine offensichtlichen Lücken im Beschaffungsprozess erkannt werden.

Die erneute Prozessvorstellung im zweiten Halbjahr 2022 wird ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Akzeptanz des Beschaffungsprozesses bei den künftigen Nutzern sein. Die EFK geht davon aus, dass die Präsentation auf einem wenn möglich integrierten SAP-Vorsystem erfolgt. SUPERB BES hat vorgesehen, ein solches einzusetzen, weshalb die EFK hier auf die Formulierung einer Empfehlung verzichtet. Dieses Vorsystem müsste anschliessend den VE oder zumindest einem ausgesuchten Teilnehmerkreis zwecks Prozessvalidierung zur Verfügung gestellt werden. Nur so können allfällige Prozessdifferenzen belastbar bezeichnet werden und gleichzeitig die Akzeptanz der VE für die neue Beschaffungslösung erhöht werden.

## 3.2 Die bundesweite Harmonisierung und Standardisierung des Beschaffungsprozesses wird nur teilweise erreicht

### **Gemeinsamer SAP-Beschaffungskern ERPSYSVAR und SUPERB**

Um der geforderten bundesweiten Harmonisierung und Standardisierung nachzukommen, haben sich ERPSYSVAR FINBE und SUPERB BES auf einen «gemeinsamen SAP-Beschaffungskern» geeinigt. Dieser Kern beinhaltet nur einzelne Prozessschritte (7 von 23) innerhalb des gesamten Beschaffungsprozesses und ist der gemeinsame Nenner, der sowohl im einsatzrelevanten wie auch im zivilen SAP inhaltlich gleich gebaut sowie genutzt werden soll. Per 8. Dezember 2021 unterzeichneten die beiden Projekte eine Konsensvariante, welche den gemeinsamen Weg für die Detailspezifikation und den Bau des Kerns festlegt. Die Konsensfindung des gemeinsamen Nenners beanspruchte viel Zeit, weshalb der geplante Meilenstein Abnahme des Kerns am 30. November 2021 nicht durchgeführt werden konnte.

Ziel des Kerns ist es, unabhängig davon auf welchem System (Militär oder Zivil) eine Bestellanforderung (BANF) angelegt wird, die bundesweiten Shop- und Katalogplattformen anzuziehen und die bereitgestellten Sortimente/Kataloge gemeinsam zu nutzen. Ein Katalog kann bspw. Leistungen aus beschafften Rahmenverträgen umfassen (Büromöbel, Beraterleistungen etc.).

Damit diese Funktionalität mit dem Go live am 1. Januar 2025 zur Verfügung steht, muss die Anbindung der beiden Systeme über den auf dem zivilen SAP zu bauenden Central Procurement Hub (CPH) sichergestellt werden.

Das VBS wird künftig sowohl im Bereich V als auch an zwei Beschaffungsprozesse im Einsatz haben. Für übergreifende Beschaffungen, d. h. den Einbezug der zivilen BVerw, kommt der Standardprozess zur Anwendung, für VBS-interne-Beschaffungen der VBS-eigene Prozess. Das Ziel eines bundesweit einheitlichen Beschaffungsprozesses, wird damit nur teilweise erreicht.

### **Wechsel auf S/4HANA in zwei Schritten auf der zivilen Seite**

Gemäss SUPERB BES wird infolge der neuen Programmeinführungsvariante (Step-by-Step) auf der zivilen Seite parallel gearbeitet. Zum einen soll das heutige R/3 inklusive VM Bund auf S/4HANA portiert und zum anderen wird der geplante Zielkern konzipiert und gebaut werden. Geplant ist, mit dem konvertierten System auf Ende Q3 2023 produktiv zu gehen. 2024 soll das System mit dem Zielkern erweitert und per 1. Januar 2025 in Betrieb genommen werden.

### **Ablösung VM Bund**

Heute sind in der BVerw 40 verschiedene Ausprägungen des VM Bund für die Abwicklung von Beschaffungen im Einsatz. Der beschaffungsrechtlich schwierige Vertrag mit dem Drittanbieter (mehrere freihändige Vertragsverlängerungen) läuft Ende 2025 aus<sup>6</sup>. Der SAP-Standard bietet keine dedizierte Lösung für die Abbildung von öffentlich-rechtlichen Beschaffungen an.

---

<sup>6</sup> Die EFK wies bereits in ihrem Bericht «Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings» (PA 18092) auf die Problematik hin, abrufbar auf der Website der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

Diese Lücke soll mit dem SAP-Folders Management<sup>7</sup> und dem CPH geschlossen werden, was gleichzeitig auch eine Grundvoraussetzung für die Ablösung des VM Bund ist.

Mit der künftigen BANF auf SAP wird der zentrale Einstiegspunkt in den neuen Beschaffungsprozess festgelegt. Ausgehend von diesem Startpunkt soll der Bedarfsträger durch den Prozess in SAP und Acta Nova geführt werden.

### Beurteilung

Mit dem neuen Prozess und den beiden Bundesstandardanwendungen SAP und Acta Nova wird die Basis für eine Harmonisierung und Standardisierung des Beschaffungsprozesses in der BVerw geschaffen. Mit dem gemeinsamen Kernel zwischen ERPSYSVAR und SUPERB wird jedoch nur ein Teil der Prozesse 1:1 von der einsatzrelevanten Seite übernommen. Das Ziel der bundesweiten Harmonisierung und Standardisierung wird damit nicht erreicht. Aufgrund der speziellen Eigenheiten bei militärischen Beschaffungen ist diese Autonomie seitens VBS nachvollziehbar.

Durch die gleichzeitige Portierung von R/3 auf S/4HANA und die Entwicklung des Zielkernels werden die personellen Ressourcen seitens SUPERB stark beansprucht. SUPERB BES muss sicherstellen, dass der CPH als Teil des gemeinsamen Kernels zwischen SUPERB und ERPSYSVAR termingerecht realisiert und einsatzbereit ist. Ansonsten besteht das Risiko, dass die einsatzrelevante Seite die BANF und damit die Katalogplattformen nicht nutzen kann und Synergien ungenutzt bleiben. SUPERB BES ist sich der Wichtigkeit des CPH und dessen fristgerechten Inbetriebnahme bewusst. Daher geht die EFK davon aus, dass dieses Ziel prioritär verfolgt wird und verzichtet auf eine Empfehlung.

Die Ablösung des VM Bund ist eine zwingende Voraussetzung für die Durchsetzung des geplanten Zielkernels. Bei einer teilweisen Weiterführung des VM Bund besteht das Risiko, dass durch die individuellen Ausprägungen die angestrebte Standardisierung nicht realisiert werden kann. Zudem bestehen beschaffungsrechtliche Risiken bei einer weiteren Vertragsverlängerung mit dem Drittanbieter.

### Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL sicherzustellen, dass das bestehende Vertragsmanagement Bund per 1. Januar 2025 definitiv und ohne Übergangslösungen ausser Betrieb gesetzt wird. Dieses Vorgehen ist gegenüber den Verwaltungseinheiten frühzeitig und verbindlich zu kommunizieren.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

### Stellungnahme des BBL

Das BBL ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Das BBL versteht die Empfehlung dahingehend, dass die neu einzuführende Beschaffungs- und Vertragsmanagement-Lösung (BVML) per 1. Januar 2025 einzuführen ist und ab diesem Zeitpunkt keine Übergangslösungen mehr bestehen dürfen. Wir weisen jedoch darauf hin, dass externe Abhängigkeiten zu anderen Vorhaben (z.B. ERPSYSVAR) bestehen, wo das BBL nur bedingt Einfluss nehmen kann. Gleiches gilt für die mit der alten Lösung verbundenen Fachanwendungen auf Seiten der Departemente.

<sup>7</sup> Folders Management ist ein flexibles, prozessorientiertes Akten- und Dokumentenmanagementsystem inkl. zugehöriger Prozessabläufe, die anwendungs- und systemübergreifend miteinander in Verbindung gebracht werden können.

## 4 Die End-to-end-Prozessabwicklung wird in den Systemen SAP und Acta Nova erfolgen

### **Eine End-to-end-Prozessabwicklung auf einem Front-end wird nicht möglich sein**

Gemäss der Beschaffungsstrategie Bund sollen die Beschaffungsprozesse effizient und entlang einem digitalisierten sowie anwenderfreundlichen Workflow aufgebaut werden. Mit dem Einsatz und dem Zusammenspiel von SAP und Acta Nova kommen zwei Bundesstandardanwendungen für die Umsetzung des Beschaffungsprozesses zum Einsatz.

Ab dem 1. Januar 2025 sollen Beschaffungen, mit Ausnahme der Bedarfe aus Planläufen der Logistik, ausschliesslich mit der BANF im SAP gestartet werden. Von dort ausgehend wird gesteuert, ob der Bedarf über einen bereits bestehenden Katalog gedeckt werden kann oder ob eine Vergabe gestartet werden muss. Je nach Prozessschritt wird der Nutzer (Bedarfsträger und/oder Beschaffungsstelle) im jeweiligen System SAP oder Acta Nova Aktionen ausführen müssen. Eine gemeinsame Benutzeroberfläche, im Sinne einer End-to-end-Anwendung über beide Systeme hinweg, wird es jedoch nicht geben.

### **Die Schnittstellen zwischen SAP und Acta Nova sind noch nicht konzipiert**

Damit das Ziel der möglichst medienbruchfreien Systemunterstützung erreicht werden kann, werden SAP und Acta Nova mit dem Schnittstellen-Adapter SEDEX lose gekoppelt. Lose, weil damit die systemunabhängige Releasefähigkeit gewährleistet wird und sich beide Anwendungen in einem Störfall nicht gegenseitig blockieren. Zum Prüfungszeitpunkt lag noch kein Schnittstellenkonzept vor.

Das Zusammenwirken der beiden Systeme spielt eine zentrale Rolle für einen reibungslosen Prozessablauf. Im 2022 soll mit der Schnittstellenkonzeption begonnen werden. Die Realisierung der Schnittstellen zwischen SUPERB und Acta Nova wird erst nach der Produktivsetzung des konvertierten SAP-Systems im 2024 erfolgen. Themen wie mehrfache Datenerfassungen, Lücken, Medienbrüche oder Datentransfer von einem System ins andere werden dabei adressiert.

Die beiden Projekte SUPERB BES und GENOVA@BIL werden im BBL geführt. Diese haben verschiedene Projektauftraggeber, welche jedoch beide dem Direktor unterstellt sind. GENOVA@BIL steht nicht unter der Schirmherrschaft und Weisung des Programms SUPERB. Auch wenn die beiden Projektauftraggeber direkt durch den Direktor BBL geführt werden, sich die Vorhaben gegenseitig abstimmen, fehlt im Sinne der SUPERB-Weisung die übergeordnete Steuerungsfunktion.

### **Beurteilung**

Vor dem Hintergrund der Systemverfügbarkeit bei Betriebsstörungen und der unabhängigen Releasefähigkeit ist die lose Koppelung von SAP und Acta Nova sinnvoll. Das noch zu erarbeitende Schnittstellenkonzept spielt für die künftige Nutzerfreundlichkeit, der Workflowsteuerung und damit schlussendlich auch für die Akzeptanz der neuen Lösung eine wichtige Rolle. Die EFK geht davon aus, dass vor diesem Hintergrund die künftigen Anwender und die Prozessabwicklung im Mittelpunkt stehen und die Schnittstellen diese Anforderungen zweckmässig unterstützen. Unter Annahme, dass diese Themen im Rahmen der Konzeption adressiert werden, verzichtet die EFK auf die Formulierung einer Empfehlung.

Dadurch, dass die beiden Projekte SUPERB BES und GENOVA@BIL ohne eine gemeinsame übergeordnete operative Steuerung agieren, besteht das Risiko, dass bei allfälligen Lösungsdifferenzen nicht der strategisch optimale Entscheid für den Beschaffungsprozess und die Systemanwendungen getroffen wird. Zudem kann die Durchsetzung von Entscheiden nicht auf der Basis der SUPERB-Weisung durch den Programmauftraggeber SUPERB erfolgen.

#### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BBL zu prüfen, ob die beiden Projekte SUPERB BES und GENOVA@BIL zusammengelegt werden könnten. Das Projekt GENOVA@BIL ist mindestens organisatorisch unter die Programmsteuerung von SUPERB zu stellen, damit übergeordnete Entscheidungen im Sinne der optimalen Unterstützung des End-to-end-Beschaffungsprozesses sowie der Durchsetzung der Harmonisierung und Standardisierung getroffen werden.

*Die Empfehlung ist akzeptiert.*

#### **Stellungnahme des BBL**

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Bereits heute ist der Direktor BBL als Programmauftraggeber SUPERB und als Direktor BBL die übergeordnete Entscheidungsinstanz hinsichtlich beider Programme, resp. Projekte. Das BBL wird zudem die Planungszyklen und die Projektmethodik der Projekte GEVER@BIL und SUPERB BES aneinander angleichen, um die mit der Harmonisierung und Standardisierung verbundenen Zielsetzungen und Abhängigkeiten in beiden Projekten besser steuern zu können.

## 5 Abweichungen vom SAP-Standard

### 5.1 Der Umgang mit Abweichungen vom SAP-Standard ist etabliert – die Antragsform für Prozessanpassungen ist noch zu definieren

Anforderungen, die nicht dem SAP-Standard entsprechen, müssen im Projekt mittels eines Antrags für Eigenentwicklung (AfE), resp. einem *Request for Architecture* (RfA) beantragt werden. Über den AfE entscheidet der Solution-Architekt des Projekts, über die RfA das Architekturboard des Programms. Zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung waren sechs AfE und zwei RfA auf *Confluence*<sup>8</sup> dokumentiert (Anhang 3).

SUPERB BES geht davon aus, dass ca. die Hälfte aller VE mit dem SAP-Standard arbeiten können. Bei 20 bis 30 VE könnte der Bedarf für spezifische Prozessanpassungen/-erweiterungen in unterschiedlichen Ausprägungen möglich sein. Der konkrete Änderungsbedarf kann jedoch erst nach der Prozessvorstellung im Q3/Q4 2022 bezeichnet werden. Der Prozess, wie diese Änderungsanträge zu formulieren und zu stellen sind, muss noch durch SUPERB BES festgelegt werden. Der Prozess für die anschließende Behandlung dieser Anträge erfolgt über die im Programm installierten Genehmigungsprozesse.

#### Beurteilung

Der Prozess für den Umgang mit Abweichungen vom SAP-Standard ist im Projekt etabliert und wird gelebt. Die objektive Beurteilung der installierten Entscheidungsgremien für Erweiterungen resp. Abweichungen vom SAP-Standard ist gegeben.

Ja nach künftigem Anpassungsbedarf und Genehmigung der Anträge besteht das Risiko, dass das angestrebte Ziel der bundesweiten Harmonisierung und Standardisierung unterlaufen wird. Zudem führt in der Regel jede verwaltungseinheitsspezifische Änderung zu einem Mehraufwand bei der Entwicklung und Realisierung der Lösung sowie deren Betrieb. Hier wird das Programm SUPERB mit Unterstützung des Projektes SUPERB BES gefordert sein, den angestrebten Standard gegenüber den Anpassungswünschen durchzusetzen. Die EFK geht davon aus, dass SUPERB BES den Antragsprozess vor Beginn der Prozessvorstellungen bei den VE festlegt, kommuniziert und damit einen ordnungsgemässen Ablauf sicherstellt, weshalb die EFK auf die Formulierung einer Empfehlung verzichtet.

### 5.2 Die Abstimmung von Erweiterungen mit dem SAP-Releasemanagement erfolgt

Die SAP-Release Roadmap wird durch SAP jährlich publiziert. Der Entscheid über den definitiven Inhalt eines Releases erfolgt jedoch sehr kurzfristig, d. h. rund drei Monate vor der eigentlichen Ausrollung. Das Projekt SUPERB BES stimmt die SAP-Releaseplanung auf Stufe Prozess ab. Aufgrund einer Kosten-/Nutzenbetrachtung wird abgewogen, ob auf die Anpassungen/Erweiterungen im SAP-Release gewartet wird oder ob eine vorzeitige Eigenentwicklung sinnvoll ist.

<sup>8</sup> Webanwendung, welche die interne Zusammenarbeit im Projekt unterstützt

**Beurteilung**

Das aktuelle Vorgehen ist zweckmässig.

## 6 Das Konzept für das Beschaffungscontrolling wird erst noch erarbeitet

Das BC liefert heute Beschaffungskennzahlen auf Stufe zentrale BVerw mit dem Ziel, Handlungsempfehlungen für eine ordnungsgemässe und nachhaltige Beschaffung abzugeben. Hierzu dienen die folgenden Instrumente: die Statistik Beschaffungszahlungen, das Vertragsmanagement BVerw und das Monitoring nachhaltige Beschaffungen.

Gemäss der Beschaffungsstrategie Bund soll das BC reformiert werden. Die strategische Stossrichtung sieht vor, dass die Berichterstattung periodisch erfolgt und die Anzahl der Berichte reduziert wird. Zudem sollen die Informationen zur strategischen Steuerung der Beschaffungen und der Führungsunterstützung genutzt werden. Die Konkretisierung und Umsetzung dieser Vorgaben soll durch die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) und die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) unterstützt werden.

Heute ist das BC operativ und retrospektiv ausgerichtet. Welche Daten zur strategischen Steuerung (z. B. innovative Beschaffungen, Qualität, Nachhaltigkeit) benötigt werden, erschliesst sich nicht. In der Konsensvariante zum gemeinsamen Beschaffungskern ERPSYSVAR/SUPERB wird die Situation bezüglich des BC als ungewiss bezeichnet. Es wird angenommen, dass die heutigen Daten des BC ungefähr den künftigen Daten entsprechen. Zudem wird erwartet, dass die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL (FSBC) gemeinsam mit dem Projekt die Anforderungen an das künftige BC erarbeitet.

Betreffend Zeitpunkt der Datendefinition für das BC gibt es unterschiedliche Auffassungen zwischen SUPERB BES und ERPSYSVAR FINBE. Während für die militärische Seite die Definition bereits vorliegen müsste, will die zivile Seite erst das System bauen und dann die Daten festlegen. Unabhängig davon baut ERPSYSVAR sein SAP-System weiter auf. Sollten zu einem späteren Zeitpunkt substantielle Änderungen der BC-Daten erfolgen, könnte das zu aufwendigen Anpassungsarbeiten führen.

Zum Prüfungszeitpunkt liegt seitens SUPERB BES noch keine Konzeption zum Aufbau des BC vor. Gemäss Step-by-Step-Planung sollen diese Arbeiten Anfang 2023 beginnen. Quellsystem für die BC-Daten wird das SAP sein. Aus Acta Nova werden voraussichtlich keine Daten für das BC gezogen.

Die geplante Revision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) kann Einfluss auf die Konzeption resp. den Inhalt des BC (z. B. Beschaffungskategorien) haben. Anfang 2024 sollen voraussichtlich die Ergebnisse aus der Revision dem Bundesrat vorgelegt werden.

### Beurteilung

Ohne die Ausformulierung der Anforderungen aus der Beschaffungsstrategie an das künftige BC besteht die Gefahr, dass die Konzeption auf falschen Annahmen oder fehlenden Erwartungen aufsetzt. Die EFK geht davon aus, dass SUPERB BES im Rahmen der BC-Konzeption die Anspruchsgruppen und die beteiligten Gremien sowie ERPSYSVAR FINBE rechtzeitig einbindet, die Erwartungen abholt und so eine optimierte Bedürfnisabdeckung an das BC sicherstellt. Bei der Festlegung der BC-Daten soll der Aufwand für die Datenpflege und der effektive Verwendungszweck resp. Nutzen berücksichtigt werden.



Aus Sicht der BC-Konzeption wird der Anpassungsbedarf aus der Revision der Org-VöB erst spät vorliegen. Ziel sollte es trotzdem sein, dass allfällige Auswirkungen mit zwingenden Anpassungen, wenn immer möglich noch in der Realisierungsphase des BC aufgenommen werden könnten. Damit könnten aufwendige Anpassungen in der späteren Betriebsphase vermieden werden.

Aufgrund der beiden unterschiedlichen Roadmaps von SUPBERB BES und ERPSYSVAR FINBE sowie der geplanten Revision Org-VöB verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## **Rechtstexte**

---

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.1

---

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.11

---

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.056.15

---

Weisungen des Bundesrates zum Programm «SUPERB» vom 12. Februar 2020

---

## **Botschaften**

---

19.079 – Botschaft vom 13. Dezember 2019 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, BBl 2020 621

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AfE	Änderungsantrag für Eigenentwicklung
ar	armasuisse
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BC	Beschaffungscontrolling
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BVerw	Bundesverwaltung
CPH	Central Procurement Hub
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
RfA	Request for Architecture
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit
VM	Vertragsmanagement
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

## Anhang 3: Übersicht RfA und AfE

Datum	Typ	Titel*	Entscheid
30.03.2021	RfA	Vertrags- und Vergabemanagement auf Basis SAP Folders Management	Freigegeben
30.03.2021	RfA	Bedürfnisermittlung für Bundeskern/-kernel (summarisch)	Freigegeben
16.02.2021	AfE	Belegnummernvergabe für SD Belege abhängig von Organisation und Belegart	Zurückgezogen
16.02.2021	AfE	Feldkataloge erweitern für Erlöskontierung und Nachrichtensteuerung	(Entwicklung wird mit einer Neuerung aus Release 2020 obsolet)
02.03.2021	AfE	Feldbezeichnung für Materialgruppe 5 anpassen	Freigabe SSA
04.03.2021	AfE	QR-IBAN-Nummer ableiten	Zurückgestellt
12.04.2021	AfE	Vergabemanagement (Dritte)	Freigabe SSA
13.04.2021	AfE	Bestellanforderung	Entwurf

\* Nebst den hier aufgeführten Informationen bestehen zu jedem Antrag noch die Ausgangslage und Beschreibung des Antrags. Aufgrund der damit verbunden umfangreichen Informationen wird hier auf die Darstellung verzichtet.

## Anhang 4: Glossar

---

Central Procurement Hub	Der Central Procurement Hub führt die zivilen und einsatzrelevanten Systeme für die Einkaufsprozesse zusammen. Es wird eine zentrale Anwendung für die Beschaffungsprozesse geschaffen.
End-to-end-Prozess	Ein End-to-end-Prozess ist ein Prozess, der aus sämtlichen zeitlich-logisch aufeinanderfolgende Teilprozesse besteht, die zur Erfüllung eines konkreten Kundenbedürfnisses notwendig sind.
Front-end	Als Frontend wird die sogenannte Präsentationsebene bezeichnet – also der Teil einer Software-Anwendung oder anderen Applikation wie beispielsweise einer Webseite, der für den Betrachter sichtbar ist (grafische Benutzeroberfläche).

---

### **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).