



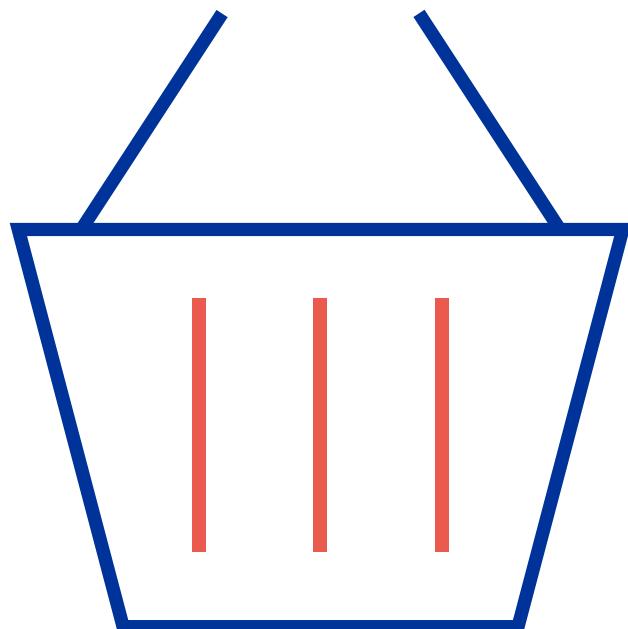
Querschnittsprüfung der Umsetzung des harmonisierten Beschaffungsprozesses Bund

Bundesamt für Bauten und Logistik

EFK-24158

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

07.05.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

620.24158

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve.....	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und-fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung.....	15
2 Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung	16
2.1 Die übergeordneten Ziele der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung sind nicht messbar definiert	16
2.2 Eine übergeordnete Strategiesteuerung ist nicht aufgebaut.....	17
3 Harmonisierte Beschaffungslösung Bund.....	19
3.1 Der Nutzen der HBB-Lösung kann nicht nachgewiesen werden und ist fraglich	19
4 Zusammenspiel SUPERB (SAP) und harmonisierte Beschaffungslösung Bund (Acta Nova)	22
4.1 Die duale Nutzung von SAP und dem Geschäftsverwaltungssystem ist wenig spezifiziert.....	22
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	23
Anhang 2 – Abkürzungen	24
Anhang 3 – Glossar.....	25

Querschnittsprüfung der Umsetzung des harmonisierten Beschaffungsprozesses Bund

Bundesamt für Bauten und Logistik

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Der Bundesrat hat 2020 die «Umsetzungsstrategie zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts für die Strategieperiode 2021–2030» beschlossen. Damit sollen unter anderem die bundeseigenen Beschaffungen strategisch über sechs Stossrichtungen gesteuert werden.

Die Stossrichtung 5 der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung gibt vor, dass die Beschaffungsprozesse digitalisiert, standardisiert und benutzerfreundlich auszustalten sind. Die bundesweite Prozessdigitalisierung und-standardisierung erfolgt durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) auf den beiden Systemen SAP (Werteflüsse) und Acta Nova (Dokumentenverwaltung). Die harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB) auf Acta Nova wurde im Frühjahr 2023 in der Bundesverwaltung ausgerollt. Das SAP-Projekt für die Beschaffungs- und Vergabemanagementlösung (BVML) befindet sich noch in der Realisierung und soll im Oktober 2025 eingeführt werden. Ab diesem Zeitpunkt sollen BVML und HBB in Zusammenspiel genutzt werden. 2023 beschaffte die Bundesverwaltung Leistungen über dem WTO-Schwellenwert mit einem Volumen von 6,39 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, ob HBB den Vergabeprozess effizient unterstützt. Die Wirkung von HBB lässt sich kaum beurteilen. Zum einen sind die ursprünglichen HBB-Projektziele nur qualitativ beschrieben und eine Vergleichsbasis fehlt. Zum anderen ist die Anwendung von HBB eine Empfehlung und wird für einen Grossteil der Beschaffungen nicht genutzt. Damit ist die angestrebte Standardisierung der Beschaffungsprozesse über die gesamte Bundesverwaltung nicht sichergestellt.

Es fehlt eine solide Steuerungsbasis für die Beschaffungsstrategie

Aus den qualitativen Zielformulierungen der Stossrichtung 5 lässt sich keine messbare Wirkung ableiten. Damit fehlt eine elementare Grundlage, um Abweichungen bei der Erreichung der strategischen Ziele frühzeitig zu erkennen und entsprechend einzutreten. Im geplanten Strategiereview 2025 soll dieses Thema von der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) und der Koordinationskonferenz der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) aufgenommen werden, die dafür zuständig ist.

Ende 2023 hat die BKB und die KBOB bei den Verwaltungseinheiten eine Umfrage zum Umsetzungsstand der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen Verbesserungsmöglichkeiten beim Beschaffungsprozess und -system auf. Diese Erkenntnisse wurden sowohl von der BKB wie auch vom BBL bisher noch nicht genutzt.

Das Ziel einer bundesweiten Standardisierung wird mit HBB nicht erreicht

Die HBB-Lösung wurde für die Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen konzipiert. Die Anwendung ist nicht verpflichtend. Das BBL hat keine Übersicht, bei welchen Verwaltungseinheiten HBB eingesetzt wird. Weiter sollte für die Beschaffungen im Immobilienbereich eine adaptierte HBB-Lösung gebaut werden. Bisher ist dies aber nicht erfolgt und seitens BBL ist unklar, ob und wie das erfolgen soll. Zudem werden Beschaffungen von Bauleistungen im Nationalstrassenbau aufgrund einer Vereinbarung zwischen den zentralen Beschaffungsstellen (armasuisse, BBL und Bundesamt für Strassen) nicht über HBB abgewickelt. Rund 2,6 Milliarden Franken wurden 2023 im Immobilien- und Baubereich beschafft: Rund 40 % des Gesamtbeschaffungsvolumen des Bundes werden somit ausserhalb HBB beschafft. Vom Ziel einer bundesweiten Standardisierung der Beschaffungsprozesse ist man weit entfernt. Das BBL muss die Notwendigkeit, Wirkung und die Effizienz des Zusammenspiels von BVML und HBB überprüfen. Basierend darauf ist zu entscheiden, ob und in welchem Umfang und in welchen Beschaffungsbereichen die Anwendung von beiden Systemen verpflichtend sein soll.

Schnittstellen zwischen SAP und Acta Nova sind noch nicht definiert

Für einen möglichst medienbruchfreien systemübergreifenden End-to-End-Beschaffungsprozess sind die Schnittstellen zwischen BVML und HBB von entscheidender Bedeutung. Nur durch das medienbruchfreie Zusammenspiel der beiden Systeme lässt sich die Stossrichtung 5 der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung erfolgreich umsetzen. Aktuell sind die Schnittstellen nicht definiert. Die Anwendung von BVML ist verpflichtend. Das BBL hat zu entscheiden, ob HBB für die gemeinsame Nutzung mit BVML verbindlich erklärt werden muss. In einer ersten Phase ist, wie oben erwähnt, die Notwendigkeit und Wirkung der dualen Lösung nachzuweisen.

AUDIT

Audit transversal de la mise en œuvre du processus d'achat harmonisé de la Confédération

Office fédéral des constructions et de la logistique

L'ESSENTIEL EN BREF

En 2020, le Conseil fédéral a arrêté la stratégie de mise en œuvre concernant la révision totale du droit des marchés publics pour la période stratégique 2021 à 2030. Celle-ci vise notamment à piloter stratégiquement les achats de la Confédération selon six axes.

Le cinquième axe précise que les processus d'acquisition doivent être numériques, standardisés et conviviaux. La numérisation et la standardisation des processus à l'échelle fédérale incombe à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) pour les deux systèmes que sont SAP (flux de valeurs) et Acta Nova (gestion des documents). La solution harmonisée en matière d'acquisitions pour la Confédération (HBB) a été déployée sur Acta Nova au printemps 2023 pour toute l'administration fédérale. Le projet SAP de solution de gestion des acquisitions et des adjudications (BVML) est encore en cours de réalisation ; celle-ci devrait être introduite au mois d'octobre 2025. Dès ce moment-là, la HBB et la BVML seront utilisées conjointement. En 2023, l'administration fédérale a adjugé des marchés d'une valeur supérieure au seuil OMC pour un volume total de 6,39 milliards de francs.

Le Contrôle fédéral des finances a vérifié si la HBB soutenait les procédures d'adjudication de manière efficace, mais il est difficile d'évaluer l'effet de celle-ci. D'une part, les objectifs initiaux du projet font l'objet d'une description uniquement qualitative et une base de comparaison fait défaut. D'autre part, l'utilisation de la HBB est une recommandation, qui est appliquée uniquement dans une minorité des acquisitions. La standardisation des processus d'acquisition pour l'ensemble de l'administration fédérale n'est donc pas garantie.

Absence de base solide pour encadrer la stratégie en matière d'acquisitions

Les formulations qualitatives du cinquième axe ne permettent pas de mesurer un quelconque effet. Il manque à n'en pas douter une base de référence qui permettrait d'identifier à temps les écarts dans la réalisation des objectifs stratégiques et d'agir en conséquence. La Conférence des achats de la Confédération (CA) et la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) doivent traiter cette question dans leur examen 2025 de la stratégie.

À la fin de l'année 2023, la CA et la KBOB ont réalisé une enquête sur l'état de mise en œuvre de la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions auprès des unités administratives. Les résultats montrent un potentiel d'amélioration du processus et du système d'acquisition. Ni la CA ni l'OFCL ne les ont pour l'heure exploités.

Objectif de standardisation au niveau fédéral manqué pour la HBB

La solution HBB est conçue pour l'acquisition de biens et de services, et son utilisation n'est pas obligatoire. L'OFCL ne dispose d'aucune vue d'ensemble des unités administratives qui l'utilisent. Une solution analogue devrait en outre être développée pour les acquisitions dans le domaine immobilier, mais rien n'a encore été entrepris en ce sens et l'OFCL ne semble pas savoir si ce sera le cas ni comment, le cas échéant. Les acquisitions de prestations de construction dans le domaine des routes nationales ne sont de surcroît pas effectuées au moyen de la HBB en raison d'un accord entre les services d'achat centraux (armasuisse, OFCL et Office fédéral des routes). En 2023, le montant des acquisitions dans le domaine des constructions et de l'immobilier avoisinait les 2,6 milliards de francs, soit près de 40 % du volume total des acquisitions de la Confédération, qui ne sont pas saisis dans la HBB. L'objectif de standardisation des processus d'acquisitions à l'échelle fédérale est

donc loin d'être rempli. L'OFCL doit évaluer la nécessité, l'efficacité et l'effet d'une utilisation conjointe de la BVML et de la HBB. Sur cette base, il conviendra de décider si l'utilisation des deux systèmes doit être rendue obligatoire et, le cas échéant, dans quelle mesure et dans quel domaine.

Encore aucune interface définie entre SAP et Acta Nova

Les interfaces entre la BVML et la HBB revêtent une importance capitale en vue d'un processus d'acquisition de bout en bout, sans rupture de média et compatibles avec tous les systèmes. Seule une utilisation conjointe des deux systèmes, sans rupture de média, permet de mettre en œuvre avec succès le cinquième axe de la stratégie de l'administration fédérale en matière d'acquisitions. Pour le moment, aucune interface n'est définie. L'utilisation de la BVML est obligatoire et l'OFCL doit décider s'il veut imposer l'utilisation de la HBB en lien avec celle de la BVML. Dans un premier temps, il convient toutefois de démontrer, comme indiqué ci-dessus, la nécessité et l'effet d'une solution à deux systèmes.

VERIFICA

Verifica trasversale concernente l'attuazione del processo d'appalto armonizzato della Confederazione

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

L'ESSENZIALE IN BREVE

Nel 2020 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia di attuazione della revisione totale della legislazione sugli acquisti pubblici per il periodo strategico 2021–2030». Tra gli obiettivi rientra la gestione strategica degli acquisti della Confederazione sulla base di sei linee guida.

La linea guida 5 della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici prevede che i processi d'appalto siano digitalizzati, standardizzati e di facile utilizzo. La digitalizzazione e la standardizzazione dei processi a livello federale sono attuate dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) sui due sistemi SAP (flussi di valori) e Acta Nova (gestione dei documenti). La soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione su Acta Nova è stata introdotta nell'Amministrazione federale nella primavera del 2023. Il progetto SAP relativo alla soluzione per la gestione degli appalti e delle aggiudicazioni (SGAA) è ancora in fase di realizzazione e dovrebbe essere introdotto nell'ottobre 2025. A partire da tale momento, queste due soluzioni dovrebbero essere utilizzate in combinazione. Nel 2023 l'Amministrazione federale ha acquistato prestazioni d'importo superiore al valore soglia OMC per un volume di 6,39 miliardi di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se la soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione supporta in modo efficace la procedura di aggiudicazione. Tuttavia, è difficile valutare l'impatto di questa soluzione. Da un lato, gli obiettivi originari del progetto sono descritti solo in termini qualitativi e manca una base comparativa. Dall'altro, l'applicazione della soluzione armonizzata è una raccomandazione e per la maggior parte degli appalti non viene utilizzata. Di conseguenza, la standardizzazione auspicata dei processi d'appalto in tutta l'Amministrazione federale non è garantita.

Mancano basi solide per la gestione della strategia in materia di appalti pubblici

Dalla formulazione degli obiettivi qualitativi della linea guida 5 non è possibile ricavare effetti misurabili. Manca pertanto una base fondamentale per individuare tempestivamente gli scostamenti dal raggiungimento degli obiettivi strategici e intervenire di conseguenza. Nel quadro del riesame della strategia previsto per il 2025, questo tema sarà affrontato dalla Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) e dalla Conferenza di coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili dei committenti pubblici (KBOB), che è competente in materia.

A fine 2023 la CA e la KBOB hanno condotto un sondaggio presso le unità amministrative sullo stato di attuazione della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici. I risultati evidenziano possibilità di miglioramento nel processo e nel sistema di appalto, ma finora né la CA né l'UFCL hanno utilizzato questi dati.

L'obiettivo di una standardizzazione a livello federale non viene raggiunto tramite la soluzione armonizzata

La soluzione armonizzata per gli appalti della Confederazione è stata concepita per gli acquisti di beni e prestazioni di servizi. La sua applicazione non è obbligatoria e l'UFCL non dispone di una panoramica delle unità amministrative che la utilizzano. Per gli acquisti nel settore immobiliare è inoltre opportuno sviluppare una soluzione adattata. Tuttavia, finora non è stato fatto e l'UFCL non ha chiarito se e come questo debba avvenire. Inoltre, in base a un accordo tra i servizi centrali d'acquisto (armasuisse, UFCL e Ufficio federale delle strade), gli acquisti di prestazioni edili per la costruzione delle strade nazionali non vengono effettuati tramite la

soluzione armonizzata. Nel 2023 sono stati spesi circa 2,6 miliardi di franchi nel settore immobiliare e delle costruzioni: circa il 40 per cento del volume totale degli acquisti della Confederazione viene pertanto effettuato al di fuori della soluzione armonizzata. L'obiettivo di una standardizzazione dei processi d'appalto a livello federale è ancora lontano. L'UFCL deve verificare la necessità, l'efficacia e l'efficienza dell'interazione tra SGAA e soluzione armonizzata. Sulla base di tale verifica occorre decidere se, in quale misura e in quali settori di acquisto l'applicazione di entrambi i sistemi dovrà essere obbligatoria.

Le interfacce tra SAP e Acta Nova non sono ancora state definite

Per un processo intersistemico d'appalto end-to-end che sia il più possibile privo di discontinuità, le interfacce tra SGAA e soluzione armonizzata sono di fondamentale importanza. Solo l'interazione senza discontinuità tra i due sistemi consentirà di attuare con successo la linea guida 5 della strategia dell'Amministrazione federale in materia di appalti pubblici. Attualmente le interfacce non sono definite. L'applicazione della SGAA è obbligatoria. L'UFCL è chiamato a decidere se la soluzione armonizzata debba essere resa obbligatoria per l'uso congiunto con la SGAA. Come menzionato in precedenza, in una prima fase occorre dimostrare la necessità e l'efficacia della soluzione duale.

AUDIT

Cross-sectional audit of the implementation of the harmonised procurement process at federal level

Federal Office for Buildings and Logistics

KEY FACTS

In 2020, the Federal Council approved the 'Implementation strategy for the total revision of public procurement law for the 2021–2030 strategy period'. The purpose of this was, amongst other things, to strategically manage federal procurement across six focus areas.

The fifth focus area of the Federal Administration's procurement strategy stipulates that procurement processes must be digitised, standardised and user-friendly. The nationwide digitisation and standardisation of processes is being carried out by the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) on two systems: SAP (value flows) and Acta Nova (document management). The harmonised procurement solution at federal level (HBB) was rolled out in the Federal Administration on Acta Nova in the spring of 2023. The SAP procurement and award management project (BVML) is still being implemented and is due to be introduced in October 2025. From then onwards, BVML and HBB should be used in conjunction with each other. In 2023, the Federal Administration procured services above the WTO threshold with a volume of CHF 6.39 billion.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited whether HBB was efficiently supporting the award process. The effect of HBB is difficult to assess. Firstly, because the original HBB project goals are only described in qualitative terms and there is no basis for comparison. Secondly, the use of HBB is a recommendation and is not used for the majority of procurements. This means that the desired standardisation of procurement processes across the entire Federal Administration is not guaranteed.

There is no solid management basis for the procurement strategy

No measurable effect can be derived from the qualitative objectives formulated in focus area 5. This means that there is no fundamental basis for identifying deviations from strategic goals at an early stage and taking appropriate action. This topic is to be addressed in the planned 2025 strategy review by the Federal Procurement Conference (FPC) and the Coordination Conference for Public Sector Construction and Property Services (KBOB), which is responsible for this area.

At the end of 2023, the FPC and the KBOB carried out a survey amongst the administrative units on the implementation status of the Federal Administration's procurement strategy. The results reveal areas for improvement in the procurement process and system. Neither the FPC nor the FOBL has made use of these findings to date.

The aim of nationwide standardisation will not be achieved with HBB

The HBB was designed for the procurement of good and services. Use is not mandatory. The FOBL does not have an overview of which administrative units are using HBB. Furthermore, an adapted version of HBB was supposed to be created for procurements in the property sector. However, this has not yet happened, and the FOBL is not sure whether or how it should be done. Neither is HBB being used for procurement of construction services for motorway construction, due to an agreement between the central procurement units (armasuisse, FOBL and the Federal Roads Office). Procurement in the property and building sectors accounted for approximately CHF 2.6 billion in 2023. As such, around 40% of the total federal procurement volume is being transacted outside of HBB. We are a long way from achieving the target of national standardisation for procurement processes. The FOBL needs to review the necessity, effectiveness and efficiency of the interaction between

BVML and HBB. It should be decided, based on the results of this, whether and to what extent, and in which areas of procurement, the use of both systems should be mandatory.

Interfaces between SAP and Acta Nova have not yet been defined

The interfaces between BVML and HBB are of utmost importance to ensure a cross-system end-to-end procurement process with as little media discontinuity as possible. The fifth focus area of the Federal Administration's procurement strategy can only be successfully achieved through the seamless interaction of the two systems. Currently, the interfaces have not been defined. Use of BVML is mandatory. The FOBL must decide whether the use of HBB together with BVML needs to become mandatory. As mentioned above, the first phase involves demonstrating the necessity and effectiveness of the dual solution.

 **GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES
FÜR BAUTEN UND LOGISTIK**

Das BBL dankt der EFK für die Arbeiten und den konstruktiven Austausch im Rahmen der Querschnittsprüfung der Umsetzung des harmonisierten Beschaffungsprozesses Bund (HBB). Das BBL ist, wie anlässlich der Schlussbesprechung vom 11. März 2025 besprochen, mit den Empfehlungen einverstanden und nimmt dazu bei den einzelnen Empfehlungen Stellung.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Empfehlungen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Im Februar 2017 wurde die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) dem Parlament vorgelegt. Gestützt darauf, formulierte im gleichen Jahr die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) an den Bundesrat folgende Empfehlungen (gekürzte Fassung – Originaltext siehe Tätigkeitsbericht FinDel 2017¹):

- Erarbeiten einer Beschaffungsstrategie Bund mit konkreten Stossrichtungen und Zielen, die den Beschaffungsstellen des Bundes für die Festlegung und Umsetzung ihrer eigenen operativen Ziele dienen. Die Umsetzung der Ziele wird mit dem strategischen Beschaffungscontrolling gesteuert und überprüft.
- In einem ersten Schritt sind die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung in bundesweit gültige Standardbeschaffungsprozesse zu überführen. Ziel sollte sein, die Beschaffungsverfahren in der Verwaltung speditiver und kostengünstiger durchzuführen, Synergien zu erzielen und Skaleneffekte zu realisieren.

In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, inwieweit die heutige Beschaffungsstruktur des Bundes an die standardisierten Beschaffungsprozesse angepasst werden müsste.

Der Bundesrat akzeptierte die Empfehlungen und bezeichnete für deren Umsetzung die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) als verantwortliche Stelle. Die BKB ist das Strategieorgan der Bundesverwaltung für die Bereiche Waren- und Dienstleistungsbeschaffung und ist dem BBL angegliedert.

Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung

Am 28. Oktober 2020 beschloss der Bundesrat die «Umsetzungsstrategie zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts für die Strategieperiode 2021 – 2030»². Die Strategie teilt sich inhaltlich auf die beiden Schwerpunkte «Beschaffungsordnungen harmonisiert umsetzen» und «unsere Beschaffungen» auf. Für die bundeseigenen Beschaffungen sind folgende sechs Stossrichtungen definiert:

1. Qualitätsorientierte Beschaffungen
2. Nachhaltige Beschaffungen
3. Innovative Beschaffungen
4. Anbieterfreundliche Beschaffungen
5. Digitalisierte, standardisierte und benutzerfreundliche Beschaffungsprozesse
6. Reform der Berichterstattung über das öffentliche Beschaffungswesen

Ergänzend dazu gaben die BKB und die Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) im Juni 2021 den Anhang 1 als Empfehlung für die Amtsleitungen der Beschaffungs- und Bedarfsstellen zur Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung heraus.

Harmonisierte Beschaffungslösung Bund

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) setzt für die bundesweiten, zivilen Beschaffungsverfahren, einheitliche Standards fest und digitalisiert die Prozesse. Die Digitalisierung der Prozesse erfolgt einerseits

¹ Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2017

² Siehe Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung

im Rahmen des Programms SUPERB³ und andererseits über das Projekt GEVER@BIL. Zum Prüfungszeitpunkt sind das Programm SUPERB und insbesondere BVML noch nicht abgeschlossen.

BVML – HBB Lösungsansatz

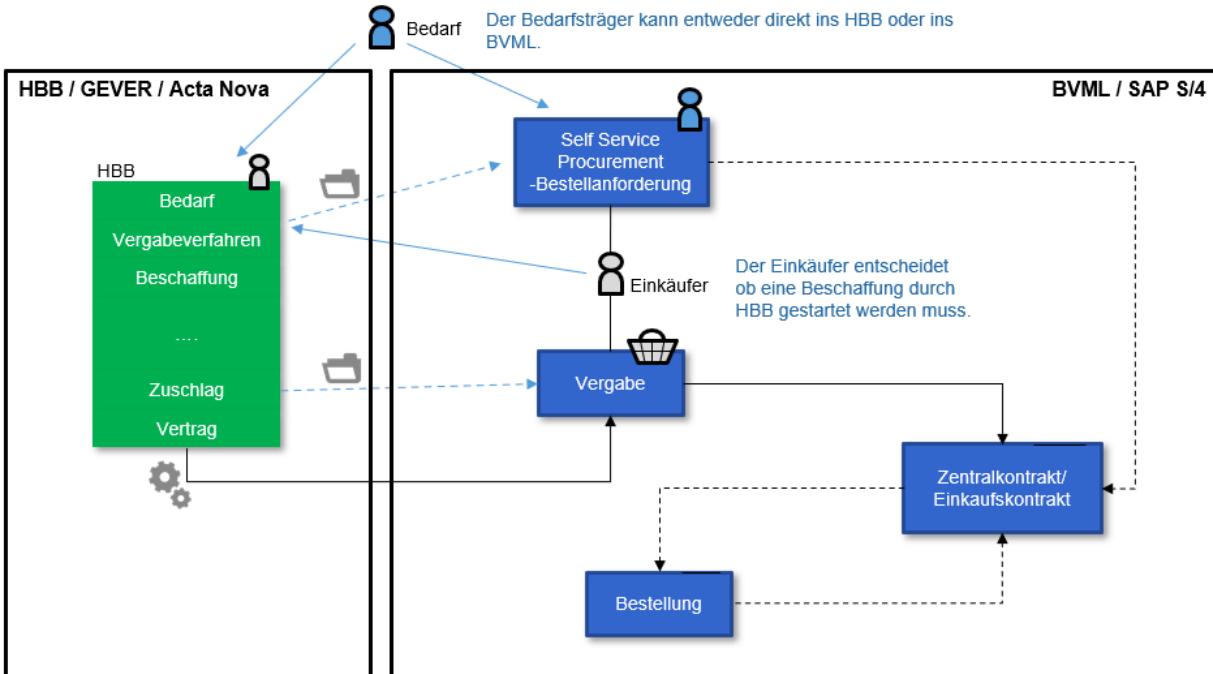


Abbildung 1: Lösungsansatz zum Zusammenspiel BVML – HBB (Quelle: Programm SUPERB August 2024; Darstellung EFK)

Die Beschaffungsprozesse für den Immobilienbereich sollten nachgelagert realisiert werden, wurden aber bis zum Prüfungszeitpunkt nicht entwickelt. Im Frühjahr 2023 wurde der Rollout der harmonisierten Beschaffungslösung Bund (HBB) auf Acta Nova in der zentralen Bundesverwaltung abgeschlossen.

Während auf der HBB-Lösung die eigentliche Beschaffungsprozessführung und Dokumentenablage erfolgt, werden auf SAP die für Beschaffungen erforderlichen Werteflüsse gesteuert. Mit dem Projekt Beschaffungs- und Vergabemanagement-Lösung (BVML) werden die dazu erforderlichen systemtechnischen Voraussetzungen realisiert. In den zivilen Bundesämtern des Departments für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wurde BVML am 06. Januar 2025 eingeführt. Am 13. Oktober 2025 ist geplant, BVML in der zivilen Bundesverwaltung in Betrieb zu nehmen. Ab diesem Zeitpunkt ist die duale Nutzung der beiden Systeme BVML und HBB für die Durchführungen von öffentlichen Vergaben vorgesehen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist es zu beurteilen, ob die harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB) den Vergabeprozess effizient unterstützt.

Die Prüfungsfragen lauten:

- Sind die Ziele der Beschaffungsstrategie Bund für die digitalisierten, standardisierten und benutzerfreundlichen Beschaffungsprozesse klar definiert und wird die Zielerreichung gesteuert?
 - Unterstützt der harmonisierte Vergabeprozess die effiziente und rechtskonforme Abwicklung von Beschaffungen?
 - Ist das Zusammenspiel zwischen dem SAP und dem Geschäftsverwaltungssystem zielführend geplant?

³ Die Ablösung auf die neue Technologie SAP S/4 HANA erfolgt im Rahmen der Programme SUPERB für die zivile Bundesverwaltung

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Querschnittsprüfung wurde von Roland Thierstein (Revisionsleitung) und Frank Ihle vom 22. November 2024 bis 23. Januar 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungs durchführung. Eine Ausnahme bildet der nachträgliche Miteinbezug des Bundesamts für Strassen.

Um die Erfahrungen mit der Anwendung der HBB-Lösung möglichst breit abzuholen, hat die EFK folgende Verwaltungseinheiten in die Prüfung einbezogen, die Ergebnisse sind im Bericht konsolidiert dargestellt:

- Informatik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
- Bundesamt für Gesundheit
- Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
- Staatssekretariat für Migration
- Bundesamt für Umwelt
- armasuisse Immobilien
- Bundesamt für Zivildienst
- Bundeskanzlei
- Bundesamt für Strassen

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. März 2025 statt. Teilgenommen haben seitens BBL und der BKB: Der Direktor, der Vizedirektor und Leiter Logistik, der Leiter Geschäftsentwicklung, der Leiter Finanzen, die Leiterin Geschäftsstelle BKB, der Leiter Beschaffung, der IT-Multiprojektleiter, der Leiter Shop, der Programmverantwortliche Beschaffungswesen, ein Vertreter der internen Revision und der Leiter Fachstelle Beschaffungscontrolling.

Von der EFK waren die Mandatsleiterin, der Fachbereichsleiter, der Revisionsleiter und der Revisionsexperte anwesend.

Die weiteren geprüften Verwaltungseinheiten verzichteten auf eine formale Schlussbesprechung.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 BESCHAFFUNGSSTRATEGIE DER BUNDESVERWALTUNG

2.1 Die übergeordneten Ziele der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung sind nicht messbar definiert

Gemäss BKB hat die Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung die Aufgabe, die neue Vergabekultur bezüglich Nachhaltigkeitsüberlegungen, Qualitäts- und Innovationsaspekte bei den Vergaben in den Beschaffungs- und Bedarfsstellen zu verankern. Das Dokument entspricht weniger einer klassischen Strategie mit quantifizierbaren und steuerbaren Zielen.

Die Ziele zum fünften Punkt sind allgemein, qualitativ und eher operativ formuliert. So heisst es z. B., die Beschaffungsprozesse werden bundesintern harmonisiert sowie standardisiert, sind effizient und folgen einem digitalisierten sowie anwenderfreundlichen Workflow. Die übergeordneten strategischen Ziele, was mit den digitalisierten und standardisierten Beschaffungsprozessen besser werden soll, erschliesst sich nicht direkt. Damit fehlen messbare Zielvorgaben anhand derer die Strategieumsetzung beurteilt und gesteuert werden kann.

Sicht Verwaltungseinheiten

Die in die Prüfung einbezogenen Verwaltungseinheiten kennen die Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung und der Anhang 1 dazu ist mehrheitlich bekannt. Der Anhang 1 ist eine Empfehlung und adressiert die Strategieumsetzung an die Amtsleitungen der Beschaffungs- und Bedarfsstellen. Die Ziele der Stossrichtung 5 werden jedoch von den Verwaltungseinheiten unterschiedlich interpretiert. Die Bandbreite reicht von «mit der Einführung von HBB ist die Stossrichtung umgesetzt» bis «die übergeordneten Ziele, im Sinne von messbarer Wirkung, erschliessen sich nicht».

BEURTEILUNG

Dass eine Strategie einen gewissen Spielraum bei der Interpretation der Ziele zulässt, ist inhärent. Fehlt jedoch eine ausreichende Konkretisierung, im Sinne von «was soll erreicht werden», entspricht die Strategie mehr einer «Absichtserklärung» als einem Steuerungsinstrument.

Ohne konkrete, messbare Zielvorgaben fehlen die wesentlichen Grundlagen, um allfällige Steuerungsmassnahmen bei Zielabweichungen abzuleiten und umzusetzen. Den Anspruch, dass der Bund Zielabweichungen erkennen und entsprechende Massnahmen treffen kann, unterstützt die aktuelle Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung, insbesondere Stossrichtung 5, nur unzureichend.

EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, zusammen mit den Vorständen der BKB und der KBOB (Stufe Bund), bereits im Rahmen des Reviews 2025 der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung dem Bundesrat Vorschläge zu unterbreiten, wie die Nachfolgestrategie ab 2031 konkreter und damit besser steuerbar ausgestaltet werden kann. Diese Vorschläge sind in der zweiten Hälfte der Strategiedauer laufend zu überprüfen und bei Bedarf zu ergänzen. Ziel ist, dass die Strategie konkrete und möglichst messbare Ziele enthält, so dass der Bund bei Abweichungen Massnahmen ergreifen kann.

STELLUNGNAHME DES BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik, zusammen mit den Vorständen der BKB und der KBOB (Stufe Bund), sind mit der Empfehlung 1 grundsätzlich einverstanden. Die aktuelle Fassung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung zur Umsetzung der Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts ist ein erster Schritt hin zu einer übergeordneten Beschaffungsstrategie und kennt keine Vorgängerstrategie. Erst die Zwischenberichterstattung an den Bundesrat per Ende 2025 wird als Vergleichsbasis dienen können. Die Erarbeitung der Folgestrategie per 2031 wird die Möglichkeit bieten, deren Inhalte gesamthaft zu erneuern. Entsprechend könnten sich auch die Themen sowie die damit einhergehenden Zielsetzungen der Folgestrategie ab 2031 verändern. Es erscheint im Zeitpunkt der Zwischenberichterstattung an den Bundesrat Ende 2025 – also 6 Jahre vor der eigentlichen Aktualisierung der Strategie – grundsätzlich verfrüht, diesbezüglich verbindliche Aussagen zu tätigen. Vor diesem Hintergrund und gemäss der Diskussion im Rahmen der Schlussbesprechung mit der EFK vom 11. März 2025 sind das Bundesamt für Bauten und Logistik, zusammen mit den Vorständen der BKB und der KBOB (Stufe Bund), damit einverstanden, den Bundesrat im Rahmen des Zwischenberichts über erste Vorschläge im Sinne der Empfehlung 1 zu informieren. Dies unter dem Vorbehalt, dass es sich dabei um eine rollende Planung handelt und die im Zwischenbericht aufzuzeigenden ersten Vorschläge in der Zeit bis hin zur Aktualisierung der Strategie überprüft und später im Hinblick auf die Folgestrategie entsprechend angepasst werden können.

2.2 Eine übergeordnete Strategiesteuerung ist nicht aufgebaut

Die BKB sieht sich als Strategieorgan im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes für Güter- und Dienstleistungsbeschaffungen, nicht als Durchsetzungs- resp. Kontrollorgan und hat keine Weisungsbefugnis gegenüber den Verwaltungseinheiten. Sie kann Empfehlungen abgeben. Die KBOB ist das Pendant zur BKB im Bau- und Liegenschaftsbereich. Die Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung obliegt den Verwaltungseinheiten. Diese können dazu eigene Instrumente in ihren Organisationseinheiten nutzen. Gemäss der BKB sei die Umsetzung der strategischen Stossrichtungen 1 bis 4 (diese betreffen beispielsweise Themen wie Qualitätsorientierung oder Nachhaltigkeit) eine Kernaufgabe der Verwaltungseinheiten. Die Stossrichtung 5 sei jedoch eine zentrale Bundesaufgabe in der Zuständigkeit des BBL und nicht Sache der Verwaltungseinheiten. Trotzdem wird auch die Stossrichtung 5 an die Verwaltungseinheiten adressiert.

Ende 2023 wurden die Verwaltungseinheiten von der BKB und der KBOB zu einer Umfrage zum «Umsetzungsstand der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung» eingeladen. Gemäss den Umfrageergebnissen haben verschiedene Verwaltungseinheiten eigene Beschaffungsstrategien und /oder-ziele formuliert. Wie und ob sich diese inhaltlich mit der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung decken, ist der BKB nicht bekannt.

Die BKB und die KBOB sind für das strategische Controlling zuhanden der Verwaltungseinheiten (strategisches Beschaffungscontrolling über die Zielerreichung) für die Berichterstattung an die Öffentlichkeit und den Zwischenbericht zur Umsetzungsstrategie zuhanden des Bundesrates zuständig.

Trotz teilweise kritischer Rückmeldungen aus der Umfrage zum «Umsetzungsstand der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung» zur Stossrichtung 5 (z. B. Beschaffungsablauf nicht wirklich digitalisiert, nicht benutzerfreundlich, wenig Mehrwert, mehr Aufwand), wurden seitens BKB keine eigenen Massnahmen zur Situationsverbesserung formuliert. Gemäss BKB wurden die Umfrageergebnisse auf Stufe BKB-Vorstand und innerhalb des BBL diskutiert. Ob und welche Massnahmen durch das BBL daraus abgeleitet wurden, erschliesst sich der EFK nicht.

Für 2025 ist ein erster Review der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung durch die BKB und die KBOB geplant. Dazu haben die BKB und die KBOB einen ersten Vorgehensplan entworfen. Der Plan definiert den Auftrag und zeigt primär den terminlichen Ablauf, die Adressaten und das jeweilige Vorgehen.

Ziel ist es, mit dem Review und der daraus resultierenden Zwischenberichterstattung, die Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung inhaltlich zu überprüfen und dem Bundesrat bei Bedarf Umsetzungsmassnahmen vorzuschlagen.

🔍 BEURTEILUNG

Dass die operative Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung der Stossrichtungen 1 bis 4 dezentral erfolgen muss, ist offensichtlich. Die Umsetzung der Stossrichtung 5 adressiert der Anhang 1 ebenfalls an die Verwaltungseinheiten, was gemäss BKB nicht korrekt ist. Damit entstehen unklare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der strategischen Stossrichtungen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Verwaltungseinheiten unnötigen Aufwand betreiben ohne Mehrwert zu erzielen. Um dies zu verhindern, braucht es nebst den klaren Zielen und Absichten (s. Kap. 2.1) eine Klarstellung der Umsetzungsverantwortungen zu den Stossrichtungen.

Dass die Umfrageergebnisse zur Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung innerhalb des BBL und der BKB diskutiert werden, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Umfrage wird nicht für Verbesserungen genutzt, wenn trotz der kritischen Rückmeldungen keine Massnahmen abgeleitet werden. Als Strategieorgan sollte die BKB eine aktive Steuerungsrolle einnehmen oder dafür sorgen, dass die gemeldeten Kritikpunkte adressiert und bearbeitet werden. Der vom Bundesrat verlangte Strategiereview 2025 bietet die Chance, bestehende Unschärfe und Herausforderungen der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung aufzuzeigen und mögliche Handlungsoptionen im Hinblick auf die Nachfolgestrategie 2031ff zu identifizieren.

☒ EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik sicherzustellen, dass Erkenntnisse über Schwachstellen in bestehenden Beschaffungsprozessen und -systemen für Verbesserungen zur Strategiumsetzung genutzt werden. Ziel muss es sein, die übergeordnete Steuerung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung zu gewährleisten und auszubauen.

⊕ STELLUNGNAHME DES BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik ist mit der Empfehlung 2 einverstanden.

Die Rückmeldungen aus der bundesweiten Umfrage zum Umsetzungsstand der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung wurden vom BBL zur Kenntnis genommen. Hierbei gilt es anzumerken, dass das Programm SUPERB, und insbesondere BVML, noch nicht abgeschlossen bzw. nicht abgenommen sind. Diese stellen wichtige Teile des gesamten Beschaffungsprozesses dar. Das BBL ist bestrebt, den Prozess für die Steuerung der Umsetzung der Stossrichtung 5 zu überprüfen und gestützt darauf, gegebenenfalls künftig zu optimieren. Dies ist auf einen Zeitpunkt frühestens 6 Monate nach dem Go Live vo BVML geplant. Auch künftigen Anpassungen der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung wird dabei Rechnung zu tragen sein.

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, zusammen mit den Vorständen der BKB und der KBOB (Stufe Bund), im Rahmen des Strategiereviews 2025 die Umsetzungsverantwortlichkeiten für die strategischen Stossrichtungen, insbesondere Stossrichtung 5, anzupassen und adressatengerecht zu kommunizieren. Ziel ist, allfällige Synergien durch eine zentrale Verantwortlichkeit zu erzielen und damit unnötigen administrativen Aufwand in den Verwaltungseinheiten zu verhindern.

STELLUNGNAHME DES BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik, zusammen mit den Vorständen der BKB und der KBOB (Stufe Bund), sind mit der Empfehlung 3 einverstanden. Im Rahmen des Zwischenberichts über die Umsetzung der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung bzw. als Folge der Strategieüberprüfung (Review der Beschaffungsstrategie) per Ende 2025 soll dem Bundesrat beantragt werden, die Strategie so anzupassen, dass die Umsetzungsverantwortlichkeiten, insbesondere für die Stossrichtung 5, klar adressiert werden.

3 HARMONISIERTE BESCHAFFUNGSLÖSUNG BUND

3.1 Der Nutzen der HBB-Lösung kann nicht nachgewiesen werden und ist fraglich

Rollout

Die HBB-Lösung wurde vom BBL in Zusammenarbeit mit den zentralen Beschaffungsstellen armasuisse (ar) und dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) erstellt und der zentralen Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt. Damit steht allen Verwaltungseinheiten der HBB-Prozess für die Beschaffung von Güter- und Dienstleistungen zur Verfügung. Ursprünglich sollte ebenfalls eine HBB-Lösung für den Immobilienbereich aufgebaut werden. Zum Prüfungszeitpunkt besteht keine Lösung. Es ist unklar, ob, wie und wann diese Lücke geschlossen werden soll. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen den zentralen Beschaffungsstellen (ar, BBL und ASTRA) wird auch für die Beschaffung von Bauleistungen im Nationalstrassenbau auf den Einsatz von HBB verzichtet. Gemäss Reporting Set Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung 2023 wurden im Baubereich für Leistungen im Hoch- und Tiefbau rund 2,6 Milliarden Franken im überschwelligen WTO-Bereich vergeben (fast 40 % des gesamten Beschaffungsvolumens in der Bundesverwaltung) und damit ausserhalb von HBB beschafft.

Die Anwendung von HBB ist eine an Wertegrenzen⁴ gekoppelte Empfehlung. Während HBB bei Beschaffungen über die zentralen Beschaffungsstellen zwingend anzuwenden ist, können die Verwaltungseinheiten bei eigenen Beschaffungen über den Einsatz von HBB selber entscheiden. Wie und in welchem Umfang HBB in der Praxis von den Verwaltungseinheiten angewendet wird, weiss das BBL nicht.

⁴ Siehe Internet Bundesamt für Bauten und Logistik: Wertgrenzen Anwendung HBB

Wirkung

Gemäss BBL hat die HBB-Lösung die Kernaufgabe, die beschaffungsrechtlichen Voraussetzungen für Vergaben sicherzustellen. Dazu wurden qualitative System- und Prozessziele für die HBB-Lösung definiert (Reduktion Aufwand und Durchlaufzeiten, Erhöhung Transparenz und Rechtssicherheit). Quantifizierbare Zielgrößen wurden nicht festgelegt. Zudem fehlen auch Daten zum Aufwand der Beschaffungsprozesse vor HBB und damit die Vergleichswerte, um quantifizierbare Rückschlüsse auf die Wirkung von HBB zu machen.

Sicht Verwaltungseinheiten

Die in die Prüfung einbezogenen Verwaltungseinheiten haben heute auf ihre Bedürfnisse adaptierte systemtechnische Beschaffungslösungen im Einsatz und der Umgang damit hat sich etabliert (z. B. VM Bund, eigene Acta Nova-Lösungen, DecisionAdvisor). Diese Instrumente waren bereits vor der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung und vor HBB im Einsatz. Dementsprechend hat es die «neue» HBB-Lösung im direkten Vergleich schwer und wird bei Verwaltungseinheit-eigenen Beschaffungen nur zögerlich angewendet. Gemäss den Verwaltungseinheiten unterstützt die HBB-Lösung die Rechtssicherheit bei der Umsetzung von Vergaben positiv. Den grössten Nutzen von HBB orten die Verwaltungseinheiten jedoch bei den zentralen Beschaffungsstellen, die alle Bestellanforderungen über das Tool erhalten und nicht über verschiedene Kanäle.

Die Verwaltungseinheiten sind nicht in der Lage, die Wirkung von HBB zu quantifizieren. Gemäss ihren Einschätzungen zu Aufwand, Nutzen und Anwenderfreundlichkeit, zeigt sich ein heterogenes Bild. So wird, im Vergleich zu ihren eigenen Beschaffungslösungen, z. B. der Aufwand für die Arbeit mit HBB tendenziell als erhöht eingeschätzt und der Nutzen überwiegend als gleich angesehen. Die Anwenderfreundlichkeit ist stark an die Beurteilung von Acta Nova gekoppelt und wird als ausbaufähig bezeichnet. Nachstehende Grafik illustriert die Erkenntnisse aus den für die Prüfung ausgewählten Verwaltungseinheiten.

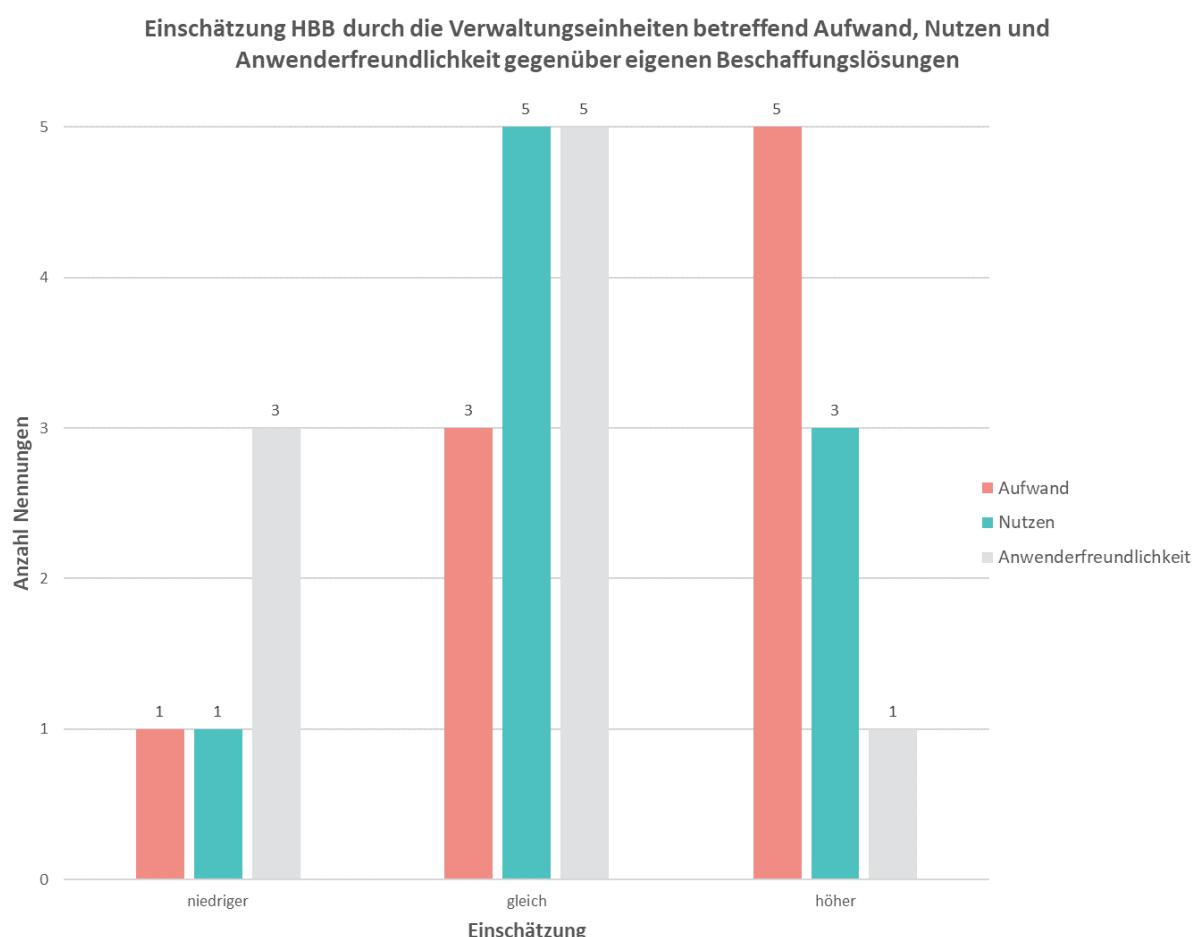


Abbildung 2: Einschätzung Aufwand, Nutzen und Anwenderfreundlichkeit von HBB gegenüber «früherem Beschaffungsprozess» (Quelle: EFK)

BEURTEILUNG

Da die Anwendung von HBB für die Verwaltungseinheiten nicht verpflichtend ist, ist anzunehmen, dass das strategische Ziel einer bundesweit harmonisierten Standard-Beschaffungslösung im Sinne der dualen Nutzung von HBB und BVML kaum erreicht wird.

Die HBB-Lücke im Bau- und Immobilienbereich verstärkt die oben erwähnte Problematik, der nicht realisierbaren Harmonisierung und Standardisierung. Zudem ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die realisierte HBB-Lösung nicht auch für diese Bereiche anzuwenden ist. Da die Anwendung von HBB nur eine Empfehlung ist, ist die Nicht-Anwendung kein Regelverstoss, wohl aber ein Freibrief für eine Vielzahl an amtsspezifischen Abläufen und Anwendungen. Die in die Prüfung einbezogenen Verwaltungseinheiten unterstreichen diese Sichtweise durch ihre Einschätzungen. Mit dem Startpunkt der dualen Nutzung von BVML und HBB bietet sich für das BBL die Chance, Vergleichsbasen für eine Wirkungsbeurteilung zu erarbeiten. Gestützt auf die Analyse und der daraus gewonnenen Erkenntnisse hat das BBL die Frage zu beantworten, ob der angestrebte Standard eine effiziente Lösung für alle Beschaffungsbereiche darstellt oder ob sich andere Handlungsoptionen als wirkungsvoller zeigen.

EMPFEHLUNG 4

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Bauten und Logistik, die Notwendigkeit, die Wirkung und die Effizienz (Aufwand und Nutzen) des Zusammenspiels von BVML und HBB nachzuweisen. Gestützt darauf ist zu entscheiden, ob und in welchem Umfang und in welchen Beschaffungsbereichen die duale Anwendung verpflichtend sein soll und diese anzusegnen.

STELLUNGNAHME DES BBL

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das Bundesamt für Bauten und Logistik ist mit der Empfehlung 4 einverstanden.

Bei der Bewilligung des SUPERB-Verpflichtungskredits forderte das Parlament die Umsetzung des Nutzen- und Synergiepotenzials (NSP), um einen Return on Investment zu erzielen. Dieses NSP wird derzeit mit den Abteilungen diskutiert und wird seine Wirkung entfalten, sobald der gesamte HBB-Prozess umgesetzt ist. Zu diesem Zeitpunkt kann der Return on Investment vollständig nachgewiesen werden.

4 ZUSAMMENSPIEL SUPERB (SAP) UND HARMONISIERTE BESCHAFFUNGSLÖSUNG BUND (ACTA NOVA)

4.1 Die duale Nutzung von SAP und dem Geschäftsverwaltungssystem ist wenig spezifiziert

Die duale Nutzung der beiden Systeme BVML (SAP- Werteflüsse) und HBB (Acta Nova- Dokumentenverwaltung) ist eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Stossrichtung 5 der Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung. Die Anwendung von BVML ist im Gegensatz zu HBB verpflichtend für alle Verwaltungseinheiten⁵.

Ziel ist es, möglichst medienbruchfrei mit HBB und BVML arbeiten zu können. Die beiden Systeme sollen zu diesem Zweck über Schnittstellen verbunden werden. Diese sind heute noch nicht definiert. Innerhalb des BBL bestehen unterschiedliche Auffassungen zu der Frage nach dem Schnittstellendesign zwischen BVML und HBB und dem Realisierungszeitpunkt (z. B. mit Einführung BVML, Bau erst nach der Einführung von BVML). Ebenfalls nicht übereinstimmend geklärt ist die Frage, ob aufgrund von Schnittstellen die Anwendung von HBB Pflicht werden muss oder eine Empfehlung bleiben kann.

Sicht Verwaltungseinheiten

Die Verwaltungseinheiten sind als zukünftige Anwender in das Projekt BVML eingebunden. Dennoch wird der Informationsstand über die Veränderungen durch die Einführung von BVML und die duale Nutzung von HBB durch die in die Prüfung einbezogenen Verwaltungseinheiten als ausbaufähig erachtet.

Die Grundhaltung, ob die Anwendung von HBB eine Empfehlung bleiben oder verpflichtend sein sollte, ist bei den Verwaltungseinheiten unterschiedlich. Während sich wenige eine Pflicht wünschen, hoffen viele, dass HBB eine Empfehlung bleibt.

BEURTEILUNG

Mit dem bestehenden Stakeholdermanagement besteht ein etabliertes Instrument für den Austausch zwischen dem Projekt BVML und den künftigen Anwendern. Trotzdem kann dieses Instrument anstehende Entscheidungen nicht ersetzen. Wie bereits in Kap. 3.1 ausgeführt, hängt die erfolgreiche Standardisierung der Beschaffungsprozesse von der wirkungsvollen digitalen Unterstützung ab. BVML und HBB spielen jedoch nur zusammen, wenn die Schnittstellen im Sinne der End-to-End-Betrachtung der Beschaffungsprozesse benutzerfreundlich ausgestaltet werden. Hier ist das BBL gefordert, die systemtechnischen Grundvoraussetzungen zu schaffen. Dieses Thema gehört in den Kontext der Grundsatzüberlegungen über Notwendigkeit, Nutzen und Interaktion der bestehenden Lösungen und ist somit als Teil der Empfehlung 4 umzusetzen.

⁵ Siehe Internet Beschaffungsportal der Bundesverwaltung: Weisungen Beschaffungscontrolling

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019 (Stand am 1. Januar 2024), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020 (Stand am 1. September 2023), SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 1. Mai 2024 (Stand am 1. Juli 2024), SR 172.056.15

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG (Änderung vom 26. September 2014), SR 611.0

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

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BVML	Beschaffungs- und Vergabemanagement-Lösung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
HBB	Harmonisierte Beschaffungslösung Bund
KBOB	Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
VE	Verwaltungseinheit
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen

ANHANG 3 – GLOSSAR

Acta Nova	Acta Nova ist eine Softwareplattform, auf der die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung umgesetzt wird (GEVER).
BVML	SAP-Lösung in der die Abbildung der Finanz-, Werte- und Materialflüsse der Beschaffungsgeschäfte erfolgt.
HBB	HBB ist ein harmonisiertes, standardisiertes und digitalisiertes Instrument zur Abwicklung von Beschaffungsgeschäften in der Bundesverwaltung, entspricht den Vorgaben von Art. 4 Org-VöB sowie dem Anhang 4 Org-VöB und basiert auf dem Standarddienst GEVER (Acta Nova).