



# ***Beschaffungsprüfung***

Bundesamt für Bauten und Logistik



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.16197.620.00233.006
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Beschaffungsprüfung Bundesamt für Bauten und Logistik**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) führt derzeit 60 Rahmenverträge in den Bereichen Hardware, Software, Informatikdienstleistungen sowie neun Kleinmengen-Rahmenverträge. Bezogen wurden über diese Verträge im Jahr 2015 rund 81 Millionen Franken (Hardware, Software). Ziel der Prüfung war es, zu beurteilen, wie das BBL seine Rolle als zentrale Beschaffungsstelle in Bezug auf Rahmenverträge wahrnimmt. Insbesondere stellte sich die Frage, ob es über eine Strategie hinsichtlich des effizienten und wirtschaftlichen Umgangs mit Rahmenverträgen verfügt.

### **Die Strategie und das Management von Rahmenverträgen gilt es weiter zu entwickeln**

Im heutigen Beschaffungssystem bestehen Möglichkeiten, über unzulässige Bestellwege IT-Beschaffungen durchzuführen sowie durch das BBL schwer kontrollierbar zu beschaffen. Es finden sich beim BBL derzeit keine strategischen Überlegungen, wie unrechtmässige oder schwer kontrollierbare Bestellwege blockiert werden könnten.

Das BBL verfügt über keine Strategie für ein effektives Vertragscontrolling, welches eine effiziente Bewirtschaftung der Rahmenverträge voraussetzt. Das Vertragscontrolling erfolgt mit mehr als sechsmonatiger Verzögerung sehr spät, um Rahmenverträge zu managen und Fehlentwicklungen zu vermeiden.

### **Rahmenverträge sind transparent und nach gesetzlichen Vorgaben zu beschaffen**

Die Verfahrenswahl bei geprüften Einzelgeschäften war mehrheitlich korrekt. Bei der Vergabe der Kleinmengen-Rahmenverträge muss zukünftig Wettbewerb geschaffen werden. Die geprüften Pflichtenhefte waren umfassend. Bei der Bewertung der Zuschlagskriterien ist sicherzustellen, dass allfällige Punktabzüge konsequent begründet sowie dokumentiert sind und Möglichkeiten zum Taktieren vermieden werden. Die betrachteten Vertragswerke sind gut abgefasst, der vollständige Zugriff auf Vertragsinhalte (v. a. Preislisten) ist sicherzustellen. Die geschäftsweise Ablage des BBL ist zweckmässig und bietet gute Voraussetzungen für eine strukturierte, transparente Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte.

### **Die Nutzbarmachung von Rahmenverträgen birgt noch Verbesserungspotenzial**

Möchte das BBL zukünftig die korrekte Nutzung von Rahmenverträgen sowie eine bessere Kontrolle über alle Bestellungen garantieren, benötigt es eine prozessgestützte systemische Plattform. Diese würde einen „Single Point of Entry“ in ein Bestellsystem des BBL und einen geführten Prozess bedeuten. Das zeitnahe Monitoring sowie eine stetige Bedarfserhebung wären gegeben und würden so eine effiziente Bewirtschaftung der Verträge ermöglichen.



## **Audit des achats**

### **Office fédéral des constructions et de la logistique**

#### **L'essentiel en bref**

---

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) gère actuellement 60 contrats-cadres dans les domaines du matériel informatique, des logiciels et des services informatiques, ainsi que neuf contrats-cadres pour les achats en petites quantités. En 2015, il a acquis des prestations (matériel informatique, logiciels) à hauteur de quelque 81 millions de francs par le biais de ces contrats. Le présent audit vise à évaluer comment l'OFCL assume son rôle de service d'achat central en ce concerne les contrats-cadres. La question se pose notamment si l'office dispose d'une stratégie garantissant des processus efficaces et rentables dans le domaine de la gestion des contrats-cadres.

#### **La stratégie et la gestion des contrats-cadres doivent être développées**

Le système d'achats actuel permet de réaliser des acquisitions informatiques en utilisant des modes de commande illicites et difficilement contrôlables par l'OFCL. Il n'existe actuellement aucune réflexion stratégique au sein de l'OFCL sur la façon de bloquer ces modes de commandes.

L'OFCL ne dispose pas de stratégie lui permettant de contrôler efficacement les contrats, présupposant une gestion efficace des contrats-cadres. Mis en place avec plus de six mois de retard, le controlling des contrats intervient très tard pour gérer les dossiers et éviter les dérives.

#### **Les contrats-cadres doivent être conclus de manière transparente et conformément aux prescriptions légales**

Le choix de la procédure s'est révélé correct dans la majorité des dossiers examinés. À l'avenir, il faudra créer de la concurrence en matière d'adjudication de contrats-cadres pour les achats en petites quantités. Les cahiers des charges contrôlés étaient exhaustifs. Concernant l'évaluation des critères d'adjudication, il faut s'assurer que les déductions de points sont motivées et détaillées et que le recours à des tactiques est écarté. Les contrats examinés sont bien rédigés. Il convient de garantir l'accès complet aux termes du contrat (notamment aux listes de prix). Les archives des dossiers de l'OFCL sont fonctionnelles et constituent des bases solides vers une documentation structurée et transparente sur les opérations d'achats.

#### **Un potentiel d'amélioration reste dans l'utilisation des contrats-cadres**

Si l'OFCL souhaite assurer à l'avenir une utilisation correcte des contrats-cadres et un meilleur contrôle des commandes, il a besoin d'une plate-forme de système reposant sur un processus. En d'autres termes, il lui faudrait mettre en place un guichet unique dans son système de commande et élaborer un processus guidé. Cela lui permettrait de garantir un suivi rapide, d'identifier les besoins en continu et d'assurer ainsi une gestion efficace des contrats.

#### **Texte original en allemand**

### **Generelle Stellungnahme des BBL zur Prüfung:**

Das BBL hat als zentrale Beschaffungsstelle von IKT-Leistungen das grösste Interesse an einem effizienten Einsatz von IT-Rahmenverträgen und damit auch an der Umsetzung der Empfehlungen der EFK. Einzelne der Empfehlungen (Nr. 2, 5 und 6) betreffen allerdings buchungskreisübergreifende Rahmenverträge. Die Umsetzung dieser Empfehlungen kann das BBL deshalb nicht im Alleingang gewährleisten, sondern nur dank der Mitwirkung anderer Verwaltungseinheiten (z.B. IT-Leistungserbringer, EFV). Diese Empfehlungen lassen sich sodann nur mit ausserordentlich grossem Aufwand umsetzen, wobei amtsübergreifende organisatorische Konsequenzen (Ressourcentransfer) nicht ausgeschlossen sind.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>7</b>
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
<b>2</b>	<b>Beschaffungsstrategie</b>	<b>9</b>
2.1	Die Beschaffungsstrategie IKT mit Umsetzungsstrategien ist prioritär	9
2.2	Die Erhebung des IT-Bedarfs der Ämter soll zeitnah und umfassend erfolgen	9
2.3	Das Bündelungspotenzial von Rahmenverträgen kann besser genutzt werden	10
2.4	Ein zeitnahes Vertragscontrolling zur effizienten Vertragsbewirtschaftung fehlt	11
2.5	Ein Kommunikationskonzept ist zu erarbeiten	12
<b>3</b>	<b>Beschaffung der Rahmenverträge</b>	<b>13</b>
3.1	Auch Kleinmengen-Rahmenverträge sind im Wettbewerb zu beschaffen	13
3.2	Pflichtenhefte: Den Anbietern darf keine Möglichkeit zum Taktieren gegeben werden	13
3.3	Punktabzüge bei Offertevaluationen sind konsequent zu begründen	14
3.4	Die geplante Geschäftsdokumentation ist zweckmässig	15
<b>4</b>	<b>Abruf aus Rahmenverträgen</b>	<b>16</b>
4.1	Unzulässige Bestellwege sind soweit als möglich zu unterbinden	16
4.2	Eine Buchung der Ämter auf die Rahmenverträge des BBL ist technisch nicht möglich	17
4.3	Nutzbarmachung von Rahmenverträgen – eine einheitliche Bedarfsträgerlenkung fehlt	18
4.4	Weiterentwicklung der Kundenplattform zu einer Informations- und Systemplattform	19
<b>5</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>21</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>22</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>23</b>

## 1 Auftrag und Vorgehen

### 1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes, hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Beschaffungsprüfung beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit dem Fokus IT Rahmenverträge durchgeführt.

Das BBL ist Teil des Eidgenössischen Finanzdepartements und erbringt Dienstleistungen für die zivile Bundesverwaltung. Das BBL besteht aus den Bereichen Bauten, Logistik und Management Services. Die Beschaffung ist dem Bereich Logistik angegliedert. Die Logistik beschafft Güter und güternaher Dienstleistungen in den Bereichen Bürotechnik/ Informatik und ist Dienstleistungszentrum für Bundespublikationen und Büroausrüstung.

Nach Art. 2 Abs. 2 Org-VöB soll die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen insbesondere durch Bündelung gewährleistet werden. Zu diesem Zweck schliesst das BBL als zentrale Beschaffungsstelle des Bundes, die verantwortlich ist für das strategische und operative Beschaffungsmanagement, Rahmenverträge ab (Org-VöB Art 11 Abs. 2 Bst. c<sup>1</sup>). Diese stellt das BBL den Ämtern der Bundesverwaltung zur Verfügung.

Das BBL führt derzeit 60 Rahmenverträge<sup>2</sup>, welche im Rahmen eines WTO-Verfahrens beschafft wurden, in den Bereichen Hardware, Software, Informatikdienstleistungen sowie 9 Kleinmengen-Rahmenverträge. Insgesamt führt das BBL Rahmenverträge mit 13 Firmen und 17 Sublieferanten im Hardwarebereich, mit neun Firmen im Softwarebereich sowie mit 14 Informatik-Dienstleistern. Bezogen wurden über die Hard- und Software-Rahmenverträge im Jahr 2015 Leistungen im Umfang von etwa 81 Mio. Franken<sup>3</sup>. Die verschiedenen Arten von Rahmenverträgen sind:

- Bundesweite Kleinmengen-Rahmenverträge
- Bundesweite Rahmenverträge Hardware
- Bundesweite Rahmenverträge Standard-Software
- Rahmenverträge mit Mini-Tender aus WTO-Verfahren (Dienstleistungen)
- Rahmenverträge ohne Mini-Tender aus WTO-Verfahren (werkvertragliche Applikationen und Personalverleih)
- Rahmenverträge freihändige Vergabe über dem WTO-Schwellenwert (werkvertraglich und auftragsrechtlich)
- Bundesweite Rahmenvereinbarungen für Informatik-Dienstleistungen (AGB Regelungen)

---

<sup>1</sup> Die Org-VöB spricht von „Verträgen“ d.h. es können auch Einzelverträge zur Bündelung führen.

<sup>2</sup> Verträge über die mehrheitlich alle Ämter der Bundesverwaltung beziehen können.

<sup>3</sup> Rahmenverträge Hardware, Software.



## **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung war, es zu beurteilen, wie das BBL seine Rolle als zentrale Beschaffungsstelle in Bezug auf Rahmenverträge wahrnimmt. Aus den Risikoüberlegungen ergaben sich folgende Prüffragen:

- Verfügt das BBL über eine Strategie bezüglich dem effizienten und wirtschaftlichen Umgang mit Rahmenverträgen?
- Werden Leistungen mittels Rahmenverträgen transparent und nach den gesetzlichen Vorgaben beschafft?
- Erfolgt der Bezug aus Rahmenverträgen kontrolliert und nach den Vorgaben?

## **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Katrin Windolf (Revisionsleiterin), Peter Zumbühl und Markus Wüst durchgeführt. Sie bezog sich insbesondere auf die Vorgaben und Weisungen für den Abruf von Leistungen der verschiedenen Ämter aus Rahmenverträgen sowie auf ausgewählte Geschäfte von Rahmenverträgen mit deren Beschaffung.

Die EFK hat 5 Kleinmengen- und 7 Hardware-Rahmenverträge ausgewählt, über die mindestens zwei Ämter Leistungen beziehen. Die Kleinmengen-Rahmenverträge erfolgten freihändig, während die 7 Hardware Rahmenverträge aufgrund von 4 WTO Ausschreibungen zustande kamen. Zusätzlich geprüft wurde eine WTO Ausschreibung mit 15 Losen, mit jeweils 4 Zuschlagsempfängern mit Rahmenvertrag. Bei diesem Geschäft stellt das ISB unter den Zuschlagsempfängern für den Abruf der einzelnen Leistungen Wettbewerb her (sog. Mini-Tender-Verfahren).

Bei den weiteren fünf ausgewählten Rahmenverträgen „Informatik-Dienstleistungen (AGB Regelungen)“ handelt es sich nicht um Beschaffungen im eigentlichen Sinn, sondern um die Vereinbarung von ausgewählten AGB-Bestimmungen. Die Ämter können diese verhandelten AGB in ihre Vertragswerke aufnehmen. Dadurch werden im jeweiligen Beschaffungsgeschäft langwierige Vertragsverhandlungen vermieden.

Die Stichproben wurden nach dem Prinzip der Wesentlichkeit und aufgrund von Risikoüberlegungen gezogen. Es handelt sich also nicht um repräsentative Stichproben.

## **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen und die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfenden uneingeschränkt zur Verfügung. Die Prüfung vor Ort wurde vom 23. März bis 8. April 2016 durchgeführt.



## **2 Beschaffungsstrategie**

### **2.1 Die Beschaffungsstrategie IKT mit Umsetzungsstrategien ist prioritär**

Das BBL verfügt über eine strategische Stossrichtung im Beschaffungsbereich. Diese besteht aus einer strategischen Ausrichtung in der Logistik, welche die zentrale Beschaffung und somit die Bündelung von Volumina sowie die Förderung der Rechtssicherheit zum Inhalt hat. Aus dieser strategischen Ausrichtung werden Jahresziele abgeleitet, welche mit Leistungsindikatoren<sup>4</sup> gemessen werden.

Derzeit besteht keine bundesweite Beschaffungsstrategie im Bereich IKT. Am 25 Februar 2016 erteilte die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) das Mandat, eine Arbeitsgruppe zu bilden und eine „Beschaffungsstrategie IKT“ zu erarbeiten. Das BBL ist Teil der Arbeitsgruppe, welche unter der Leitung des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) steht. Dieses Mandat beruhte unter anderem auf einer EFK-Empfehlung aus dem Jahr 2015.<sup>5</sup> Die heutige Rolle der BKB wurde ihr in dieser Empfehlung zugeteilt.

#### *Beurteilung:*

Die Erarbeitung der „Beschaffungsstrategie IKT“ ist nach Ansicht der EFK prioritär. Eine zeitnahe Erarbeitung und Implementierung einer solchen Strategie ist nach Ansicht der EFK notwendig.

Das BBL trägt eine wichtige Rolle in der Entstehung der „Beschaffungsstrategie IKT“, insbesondere bei der Sicherstellung der Anliegen bezüglich Umsetzungsstrategien und deren Konkretisierung (z.B. Warengruppenstrategie). Insbesondere in diesen Bereichen sollte sich das BBL mit Nachdruck in der Arbeitsgruppe einbringen.

### **2.2 Die Erhebung des IT-Bedarfs der Ämter soll zeitnah und umfassend erfolgen**

Der Bedarf wird von den Ämtern an das BBL herangetragen. Bei grösseren Projekten ermitteln die Ämter den Bedarf selbst und kommunizieren diesen dann gebündelt an das BBL.

Weiter erfolgt die Ermittlung des planbaren Bedarfs (soweit vorhanden) durch:

- Rollierende Planung der Ämter: Bestehender Bedarf wird für die zukünftige Planung mitberücksichtigt.
- Lifecycle Management: Eine Sicht über den gesamten Lebenszyklus von Produkten lässt eine Planung des Bedarfes zu.
- Funktionalstrategien: Übergeordnete Strategien der Ämter bestimmen den zukünftigen Bedarf.

Neu findet ab 2016 eine Befragung der Ämter bezüglich ihres jährlichen Bedarfs statt. Diese Erhebung ist nun systematisch einmal jährlich geplant und wurde im April 2016 das erste Mal abgeschlossen.

---

<sup>4</sup> Entspricht Leistungsparametern

<sup>5</sup> Siehe hierzu ebenfalls Empfehlung 2 des Prüfberichts PA 15567 der EFK „Prüfung der Beschaffung von IKT-Produkten mit Potential zum Standardprodukt“, publiziert im November 2015.



*Beurteilung:*

Das BBL bemüht sich um die Ermittlung des Bedarfs. Ohne geeignete Instrumente (siehe Ziffer 4.3.), ist eine zeitnahe, effiziente und komplette Ermittlung des Bedarfs jedoch heute nicht möglich. Der benötigte Bedarf kann verkannt werden oder nicht zum geplanten Zeitpunkt erfolgen.

### **2.3 Das Bündelungspotenzial von Rahmenverträgen kann besser genutzt werden**

Es bestehen keine strategischen Vorgaben, wie der Bündelungseffekt für den Bund wirtschaftlich möglichst optimal genutzt werden kann.

So wurden bei den gesichteten Rahmenverträgen<sup>6</sup> die Gesamtkosten basierend auf den aktuellen Preislisten mit Rabatten offeriert. Die Verrechnung verfolgt dann aufgrund der jeweils aktuellen Preislisten. Eine Garantie einer Mindestbezugsmenge besteht nicht.

Um dennoch Wettbewerb herzustellen und einen besseren Preis zu erlangen, führt das BBL bei ausgewählten Rahmenverträgen aus WTO Verfahren sogenannte Mini-Tender durch. Hier wird unter Lieferanten, welche vorhergehend in einem Beschaffungsverfahren ermittelt wurden, nochmals Wettbewerb erzeugt. Ihre Preisofferten dürfen die vereinbarten Preise nicht überschreiten.

*Beurteilung*

Wird das Mini-Tender Verfahren durchgeführt, so garantiert das BBL nach dem Zuschlag an mehrere Lieferanten einen nochmaligen Wettbewerb aufgrund eines konkreten Bedarfs.

Findet dieses Vorgehen keine Anwendung, besteht die Gefahr, dass bei der Beschaffung mittels Rahmenverträgen nicht immer das beste Preis-/Leistungsverhältnis erreicht wird.

Weiterhin sollten durch das BBL neue Methoden, wie zum Beispiel elektronische Einkaufsauktionen<sup>7</sup>, ermittelt werden, um künftig auf dem effizientesten Weg zu beschaffen und den besten Preis zu erzielen<sup>8</sup>.

*Empfehlung 1 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem BBL strategische Vorgaben zu erarbeiten, um den Bündelungs-Effekt von Rahmenverträgen besser zu nutzen und neue effiziente Methoden der Beschaffung zu prüfen.*

Stellungnahme des BBL:

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird eine IT-Waregruppenstrategie erarbeiten, in der auf die bestmögliche Nutzung von Rahmenverträgen eingegangen wird. In diesem Dokument wird auch geprüft werden, ob und unter welchen Voraussetzungen neue Methoden wie beispielsweise die elektronische Auktion für standardisierte Güter (z.B. Hardwarekomponenten) angewendet werden sollen.

<sup>6</sup> Bundesweite Rahmenverträge Hardware (siehe Ziffer 1.1.)

<sup>7</sup> Mittels Online-Einkaufsauktionen (Reverse Auctions) sollen gezielt ausgewählte Lieferanten innerhalb einer Auktionsfrist ihre Angebote zu einem spezifizierten Bedarf via Internet abgeben. Viele Dienste bieten heute Verfahren an, die auch eine Berücksichtigung und Gewichtung von über den Preis hinausgehenden Kriterien zulassen (Qualitätsrating, Liefer- und Zahlungskonditionen). Ziel dieses Verfahrens ist die Nutzung des Wettbewerbs, die Verkürzung des Verhandlungsprozesses und die Erhöhung der Markttransparenz.

<sup>8</sup> Dies betrifft standardisierte Güter (Hardwarekomponenten etc.).

## **2.4 Ein zeitnahes Vertragscontrolling zur effizienten Vertragsbewirtschaftung fehlt**

In den Rahmenverträgen des BBL ist festgehalten, dass die Lieferanten halbjährlich einen Report mit Informationen bezüglich Anzahl Geschäfte/ Aufträge, gelieferte Stückmenge (bei WTO-Verträgen) sowie die Umsatzzahlen zu senden haben. Massnahmen gegenüber den Lieferanten bei einer falschen Rapportierung bestehen nicht.

Die Vorgaben bezüglich des Reporting werden von den Lieferanten eingehalten und die jeweiligen Reports werden vom BBL abgelegt. Es bestehen keine Vorgaben bezüglich der systematischen Auswertung dieser Zahlen. Stichproben für die Auswertung der Angaben einzelner Lieferanten werden gezogen und untersucht. Es bestehen weder Vorgaben bezüglich Stichprobenumfang und Häufigkeit, noch werden Berichte über die Auswertungen verfasst.

Zeitnahe Informationen zu den operativen Bezügen aus Rahmenverträgen erhält das BBL derzeit nur von den Lieferanten auf Anfrage. Ein „Monitoring“ der Rahmenverträge kann aufgrund der Vorgaben nicht stattfinden.

Für das Beschaffungscontrolling des Bundes erstellt das BBL, anhand eines Abgleiches der Lieferantenreports und der Zahlungslisten der Ämter, einmal jährlich eine Auswertung. Hier erkennt das BBL Unregelmässigkeiten bei Bestellungen sowie Bestellungen welche rechtmässig, aber durch das bestehende System nicht kontrollierbar beschafft wurden.

Es bestehen Rahmenverträge, welche das BBL gemeinsam mit Ämtern abschliesst, welche gleichzeitig Bedarfsstelle und Leistungserbringer sind. In diesen Verträgen stellen die Ämter und das BBL gemeinsam den Auftraggeber dar. Die Verträge sind zwischen drei Parteien (BBL, Bedarfsstelle, Lieferant) abgeschlossen. Die direkte Kontrolle dieser Verträge ist für das BBL nicht möglich, da die betroffenen Ämter diese Verträge im SAP führen. Über diese Verträge können auch andere Ämter abrufen.

### *Beurteilung:*

Die Kontrolle der Rahmenverträge anhand der Reports nach einem halben Jahr erfolgt mit einer zu grossen zeitlichen Verzögerung und nicht systematisch. Die Kontrolle anhand des Beschaffungscontrolling Bund erfolgt mit mehr als einem Jahr Verzögerung noch später.

Um die Rahmenverträge aktiv bewirtschaften zu können, ist ein zeitnahes Controlling der Nutzung der Verträge, ggf. Ergänzung der Verträge sowie dem rechtzeitigen Abschluss neuer Verträge wichtig. Fehlentwicklungen wie Umgehung von Rahmenverträgen oder unrechtmässige Bestellungen (z.B. ohne Delegation) können so schnell erkannt und Risiken vermieden werden. Auch das Management der Lieferanten ist so zeitnah möglich. Dies ist heute nicht gegeben.<sup>9 10</sup>

Rahmenverträge, welche durch mehr als ein Amt genutzt werden, sollten grundsätzlich nur durch eine zentrale Beschaffungsstelle (hier respektive BBL) geführt werden. Führen Ämter diese Verträge, so erfüllen sie eine „Zwischenrolle“. In dieser Rolle nehmen sie die Aufgaben des BBL und somit einer zentralen Beschaffungsstelle wahr. In der Org-VöB ist diese Konstellation nicht beschrieben.

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu ebenfalls Empfehlung 6 des Prüfberichts PA 15567 der EFK „Prüfung der Beschaffung von IKT-Produkten mit Potential zum Standardprodukt“, publiziert im November 2015.

<sup>10</sup> Siehe hierzu ebenfalls Ziffer 4.4.



### *Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem BBL zu prüfen, ob die derzeitige Rollenteilung mit den betroffenen Ämtern den tatsächlichen Aufgaben entspricht und nicht Vorgaben der Org-VöB widerspricht.*

Stellungnahme des BBL:

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird einen Prüfbericht erstellen, der ausweist in welchen Fällen andere Ämter in einer „Zwischenrolle“ Rahmenverträge führen (IST-Aufnahme). Der Bericht wird sodann ausführen, ob dieses Rollenverständnis den Vorgaben der Org-VöB widerspricht.

## **2.5 Ein Kommunikationskonzept ist zu erarbeiten**

Es besteht derzeit kein Konzept von Seiten des BBL, um Beschaffungsbelange zielgerichtet an die zuständigen Stellen in den Ämtern zu kommunizieren. Somit werden auch Neuigkeiten zu Rahmenverträgen wie Neubeschaffungen etc. nicht zielgerichtet verbreitet. Es finden periodisch Informationsveranstaltungen statt und Neuigkeiten werden auf dem Intranet der BKB sowie im Newsletter publiziert. Diese gelangen jedoch nicht immer an die zuständigen Personen (Stakeholder).

### *Beurteilung*

Bereits in einer früheren Prüfung hat die EFK das Fehlen eines Kommunikationskonzepts aufgezeigt.<sup>11</sup> Das BBL schlug daraufhin der BKB die Erarbeitung eines solchen Konzeptes vor. Das Konzept besteht noch nicht. Nach Fertigstellung könnten, über die im Konzept erarbeiteten Kommunikationskanäle, auch Informationen zu Rahmenverträgen an die zuständigen Beschaffungsstellen der Ämter (Stakeholder) kommuniziert werden.

Die strategischen Überlegungen bezüglich der Erreichung der wichtigen Stakeholder sind essentiell. Dies insbesondere in einem System, in dem aufgrund fehlender Instrumente die Eindämmung der verschiedenen Bestellwege derzeit schwer möglich ist. Zudem verfügt das BBL heute gegenüber den Ämtern über keine Sanktionsmöglichkeiten bei Fehlhandlungen.

Informationen, welche über die verschiedenen Informationskanäle laufen (Internet, BKB, Newsletter etc.), erreichen viele der wichtigen Stakeholder nicht. Rahmenverträge werden nicht genutzt, wenn Sie den Bedarfsträgern nicht bekannt sind.

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu ebenfalls Empfehlung 5 des Prüfberichts PA 15318 der EFK „Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter“, publiziert im November 2015.

### **3 Beschaffung der Rahmenverträge**

#### **3.1 Auch Kleinmengen-Rahmenverträge sind im Wettbewerb zu beschaffen**

Die geprüften Rahmenverträge für Hardware und für Dienstleistungen wurden alle öffentlich ausgeschrieben. Die Kleinmengen-Rahmenverträge wurden hingegen freihändig vergeben. Das BBL begründet dies in ihrem Konzept „Kleinmengenbeschaffung“ vom April 2014 damit, dass Aufträge direkt und ohne Ausschreibung vergeben werden können, wenn ein Liefer- und Dienstleistungsauftrag den Wert von 50 000 Franken nicht erreicht. Beschaffungen über diese Kleinmengen-Rahmenverträge dürfen gemäss den Vertragsbestimmungen nur bis zu einem Volumen von 49 999 Franken pro Einzelbestellung getätigt werden. Das BBL hat mit den Auftragnehmern Rabatte auf ihren Preislisten ausgehandelt.

Die Auswertung der fünf geprüften Kleinmengen-Rahmenverträge zeigt, dass das jährliche Beschaffungsvolumen zwischen rund 70 000 Franken bis weit über dem WTO-Schwellenwert liegen.

##### *Beurteilung:*

Die Verfahrenswahl für die Rahmenverträge für Hardware und für Dienstleistungen ist korrekt. Demgegenüber hätten die Kleinmengen-Rahmenverträge aufgrund des Beschaffungsvolumens im Wettbewerb beschafft werden müssen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass jährliche Auftragsvolumen bis weit über dem WTO-Schwellenwert jahrelang ohne Wettbewerb bei einem Anbieter ohne Konkurrenz beschafft werden. Auch diese Aufträge müssen dem Wettbewerb unterworfen werden. Im Sinne der Prozesseffizienz und zur Steigerung des Automatisierungsgrads, schlägt die EFK vor, die operative Bestellabwicklung über Katalogsysteme zu prüfen bis hin zu einer direkten der Kataloganbindung von Lieferanten (Sell-Side Lösung).

##### *Empfehlung 3 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem BBL Produkte, welche derzeit über Kleinmengen-Rahmenverträge bezogen werden, zukünftig im Wettbewerb zu beschaffen und die Bestellungen wenn möglich über automatisierte Katalogsysteme abzuwickeln.*

##### Stellungnahme des BBL:

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Sämtliche neuen Kleinmengen-Rahmenverträge werden – sofern die einschlägigen Schwellenwerte überschritten werden – zukünftig im Wettbewerb beschafft. Das BBL wird in einer Studie prüfen, inwieweit die bestehenden Kataloge ausgeweitet werden können bis hin zur direkten Anbindung von Lieferantenkatalogen (Sell-Side-Lösung).

#### **3.2 Pflichtenhefte: Den Anbietern darf keine Möglichkeit zum Taktieren gegeben werden**

Bei Kleinmengen-Rahmenverträgen können die Ämter vom Produkteangebot gemäss den entsprechenden Preislisten und den vertraglich geregelten Rabatten, bestellen. Ein eigentliches Pflichtenheft besteht nicht. Die anderen, aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung vergebenen Aufträge, basieren immer auf einem umfassenden Pflichtenheft. In diesem sind die Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie die technischen Spezifikationen aufgeführt.



Bei einer funktionalen Ausschreibung wurden die Zuschlagskriterien nur in der Rangfolge ihrer Bedeutung, konform mit Art. 27 Absatz 2 VöB, angegeben. Bei einer Ausschreibung aus dem Jahr 2015 mussten zwei Preise offeriert werden, der eine für Kosten „Server und Support“ mit einer Gewichtung von 3000 Punkten und einem Kostenvolumen von rund 26 Mio. Franken, der andere für Kosten „Dienstleistung“ mit einer Gewichtung von 1000 Punkten mit einem Kostenvolumen von weit unter 1 Mio. Franken.

*Das Vorgehen der Anbieter :*

Von einzelnen Anbietern wurden null Franken, für den mit 1000 Punkten maximal bewerteten Preis, für die entsprechenden Dienstleistungen eingesetzt. Ein Anbieter hatte sogar eine Negativsumme von minus 18 200 Franken eingesetzt. Diese Position betraf „Lieferung der Ware in ein Zollfreilager“. Das Minus ergab sich durch die, in diesem Fall nicht anfallende, vorgezogene Recyclinggebühr. In den Ausschreibungsunterlagen ist festgehalten, dass die vorgezogene Recyclinggebühr im mit max. 3000 Punkten bewerteten Kostenelement, einzurechnen ist. Derjenige Anbieter mit dem Negativpreis erhielt das Punktmaximum. Alle anderen Anbieter, auch diejenigen die null Franken eingesetzt hatten, erhielten null Punkte.

*Beurteilung:*

Es ist nachvollziehbar, dass bei der Art der freihändigen Vergaben für die Kleinmengen-Rahmenverträge kein Pflichtenheft erstellt wurde und als Verrechnungsgrundlage die Preislisten mit den ausgehandelten Rabatten gilt. Wenn künftig auch für diese Beschaffungen Wettbewerb geschaffen wird, müssen jedoch auch dafür Pflichtenhefte die Grundlage sein.

Wird bei einem Zuschlagskriterium der Preis nicht als Ganzes, sondern aufgeteilt bewertet, besteht das Risiko, dass die Anbieter taktieren können. Dies ist im konkreten Fall, aufgrund der sehr unterschiedlichen Gewichtung zum entsprechenden Offertpreis, auch geschehen (vgl. *Vorgehen der Anbieter*). Grundsätzlich sollte bei jeder Festlegung der Zuschlagskriterien diese auch aus Sicht der Anbieter beurteilt werden. Im vorliegenden Fall wäre ein einziges Preis-Zuschlagskriterium über den Gesamtpreis wohl zielführender gewesen (Empfehlung vgl. Ziffer 3.3).

### **3.3 Punktabzüge bei Offertevaluationen sind konsequent zu begründen**

Die Berichte der Offertevaluationen waren umfassend und enthielten unter anderem auch die Ausschreibungspublikationen sowie die unterschriebenen Unbefangenheitserklärungen des Evaluationsteams. Bei der Mehrzahl der geprüften Offertauswertungen waren die Punktabzüge nicht begründet.

*Zwei Offertbewertungen im Detail:*

- (1) Bei der Ausschreibung für einen Rahmenvertrag für Business-Computermonitore wurde das Eignungskriterium „Referenzen bei gleichgelagerten Aufträgen“ bei der Offertevaluation gestrichen, weil niemand die Anforderungen erfüllte.
- (2) Die Offertbewertung der funktionalen Ausschreibung wurde, aufgrund der in diesem Zeitpunkt festgelegten Gewichtung, bewertet. Die Bewertung erfolgte aufgrund der Rangierung pro Kriterium. Der Erstplatzierte erhielt das Punktemaximum, jede Folgeplatzierung 10 Prozent weniger. Auch die Preisbewertung erfolgte aufgrund der Rangierung. Das Punktemaximum

waren 640 Punkte, wovon der Preis mit 60 Punkten eingesetzt war. Die Gewichtung des Preises betrug somit weniger als 10 Prozent. Das BBL macht geltend, dass mit der Bewertung der Rangierung Erfahrungen bei funktionalen Ausschreibungen gesammelt werden sollten und das BBL dieses Bewertungsmodell kaum mehr anwenden wird.

*Beurteilung:*

Grundsätzlich sind Beschaffungen nur transparent und nachvollziehbar, wenn alle Punktabzüge auch begründet und dokumentiert sind.

Bei geprüften Offertevaluationen gibt es Bemerkungen der EFK zu den Eignungs- respektive Zuschlagskriterien. Wird ein Eignungskriterium von keinem der Offertsteller erfüllt, ist dies ein Indiz für ein markteinschränkendes Eignungskriterium. Andererseits kann dies ebenfalls ein Indiz für eine mangelnde oder fehlende Analyse des Marktes darstellen. Eine Nichtbewertung dieses Kriteriums im konkreten Fall war nur möglich, weil niemand es erfüllte.

Bei der Ausschreibung mit der Bewertung von mehreren Preis Zuschlagskriterien wird das Taktieren belohnt. Es wäre an den Bewertenden gewesen hier festzustellen, dass vorgezogene Recycling Gebühren, soweit diese anfallen, konform beim anderen Preiskriterium zu behandeln sind. Dies sind keine Dienstleistungen. Eine Preisbewertung im Minussegment ist nicht angebracht.

*Empfehlung 4 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem BBL, bei der Bewertung der Zuschlagskriterien in Ausschreibungsverfahren sicherzustellen, dass allfällige Punktabzüge konsequent begründet und dokumentiert sind. Vor einer Ausschreibung ist der Markt zu analysieren und dies ist zu dokumentieren. Zuschlagskriterien, insbesondere des Preises sind so zu wählen, dass diese kein Taktieren der Anbieter begünstigen.*

Stellungnahme des BBL:

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. Das BBL wird ein Musterdokument erstellen, wie allfällige Punkteabzüge zu begründen und zu dokumentieren sind. Das BBL wird gemäss den formellen Vorgaben in den „Weisungen über die harmonisierten Beschaffungsprozesse“ im offenen und selektiven Verfahren Marktanalyse durchführen.

### **3.4 Die geplante Geschäftsdokumentation ist zweckmässig**

Die EFK hat die Ablage der Beschaffung von „Business Computermonitore“ geprüft. Die Ablage ist pro Geschäft prozessorientiert aufgebaut und umfasst elf Unterordner. Die für die Nachvollziehbarkeit erforderlichen Unterlagen sind in diesen elf Unterordnern abgelegt.

Mit der Weisung „*Harmonisierter Beschaffungsprozess vom 1. April 2016*“ wurde die Datenerfassung, Dokumentation und Nachweise entlang des Beschaffungsprozesses für alle Ämter verbindlich festgelegt. Darin ist festgehalten, welche Nachweise durch die verantwortliche Stelle, zu welchem Zeitpunkt im Beschaffungsprozess zwingend zu erstellen sind. Die Ablage des BBL wird entsprechend angepasst. Es ist beabsichtigt, die geschäftsweise Ablage mit den elf Unterordnern zu übernehmen.

*Beurteilung:*

Die EFK begrüsst die Weisung „*Harmonisierter Beschaffungsprozess vom 1. April 2016*“, die die erforderlichen Nachweise entlang des Beschaffungsprozesses für die ganze Bundesverwaltung verbindlich definiert. Die geschäftswise Ablage mit den elf Unterordnern ist zweckmässig und bietet gute Voraussetzungen für eine strukturierte, transparente Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte.

#### 4 Abruf aus Rahmenverträgen

##### 4.1 Unzulässige Bestellwege sind soweit als möglich zu unterbinden

Im heutigen Beschaffungssystem bestehen zahlreiche Möglichkeiten, über unzulässige Bestellwege IT-Beschaffungen durchzuführen sowie durch das BBL kaum kontrollierbar zu beschaffen (siehe Abb.1).

Besonders schwierig zu kontrollieren sind dabei Ämter, welche selbstständig über Rahmenverträge beziehen können und neu<sup>12</sup> Ämter, welche über Projektdelegationen verfügen. Erste sind in den Rahmenverträgen erfasst. Ämter mit Projektdelegationen können selbst eigene Rahmenverträge abschliessen. Hier ist jedoch darauf zu achten, dass nach Org. VöB Art 13 Abs. 3 Projektdelegationen nicht zugelassen sind, wenn Bündelungspotential besteht. Dies bedeutet, dass nur eigene Bezüge über diese Rahmenverträge zulässig sind.

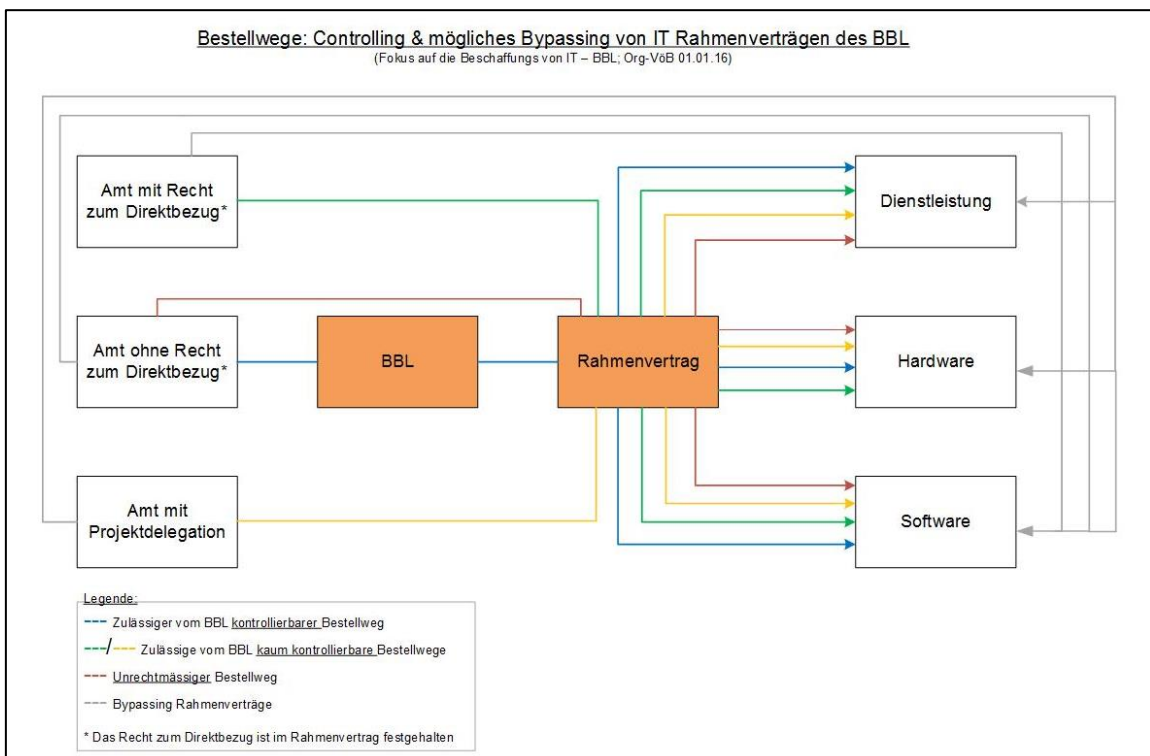


Abbildung 1: Bestellwege mit Fokus auf die Beschaffung von IT-Leistungen

<sup>12</sup> Art. 12 lit. b i.V.m. Art. 13 Abs. 3 Org-VöB.



*Beurteilung:*

Das Vermeiden von unzulässigen Bestellwegen stützt sich derzeit stark auf die Lieferanten ab. So hat der Lieferant die „Rolle“, dem Amt mitzuteilen, dass dieses über einen unzulässigen Bestellweg geht und sich an das BBL zu wenden hat. Die Lieferanten weisen die Ämter auf mögliche Alternativen (z.B. es besteht zu einem ähnlichen Gut ein Rahmenvertrag) oder auf Doppelspurigkeiten hin. Von Seiten des BBL besteht heute keine Handhabe, die falschen Bestellwege zu „blockieren“. Es ist auf die Lieferanten angewiesen.

Möchte das BBL zukünftig verhindern, dass Bestellungen über unzulässige Bestellwege<sup>13</sup> erfolgen sowie eine bessere Kontrolle über alle Bestellungen erlangen, benötigt ein entsprechendes Hilfsmittel (siehe hierzu Ziffer 4.3). Dieses würde einen „Single Point of Entry“ in das oben dargestellte System (siehe Abbildung 1) sowie einen stetig geführten Prozess bedeuten.

#### **4.2 Eine Buchung der Ämter auf die Rahmenverträge des BBL ist technisch nicht möglich**

Das BBL ist heute nicht in der Lage, Rahmenverträge buchungskreisübergreifend als Bestellungen anzulegen. Somit können andere Einkaufsorganisationen beim Bund ihre Abrufe aus den Rahmenverträgen nicht direkt auf den Rahmenvertrag des BBL buchen.

*Beurteilung:*

Aufgrund dieser Bedingungen im «SAP Modul MM» ist dem BBL eine effiziente Überwachung und Auswertung der Abrufe über den jeweiligen Rahmenvertrag nicht möglich.

Um eine solche Auswertung in Zukunft sicher zu stellen, wäre das Anlegen eines buchungskreisübergreifenden Rahmenvertrages nötig. Die Einkaufsorganisationen in den Ämtern könnten – zwar im jeweiligen Buchungskreis - Abrufe (BANF, Bestellung) mit Bezug zum jeweiligen Rahmenvertrag tätigen. Die Überwachung und Auswertung der Ausschöpfung der Rahmenverträge wäre für das BBL so auf eine effiziente, systemtechnische Weise möglich.

*Empfehlung 5 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem BBL für ein effizientes Controlling der Rahmenverträge, mögliche Lösungen für das Anlegen buchungskreisübergreifender Bestellungen (Kontrakte) im SAP zu prüfen und diese umzusetzen.*

Stellungnahme des BBL:

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. In den „Weisungen über das Beschaffungscontrolling“ wird ab dem 1.1.2018 verlangt, dass die Verwaltungseinheiten in ihrem System entsprechende Daten zu den Rahmenverträgen erfassen müssen. Das BBL wird entsprechende Lösungen für das Anlegen buchungskreisübergreifender Bestellungen sowie für ein effizientes Controlling der Rahmenverträge prüfen und im Rahmen des Projektes „Vertragsmanagement Bund“ der Projektleitung vorschlagen, diese umzusetzen.

<sup>13</sup> Hier ist vorsätzliches Maverick Buying / Bypassing ausgeschlossen.



### 4.3 Nutzbarmachung von Rahmenverträgen – eine einheitliche Bedarfsträgerlenkung fehlt

Das BBL verfügt über keine einheitliche prozessgestützte systemische Lenkung des Bedarfsträgers vom Bedarf bis zum Einkauf eines Gutes/ Dienstleistung.

Der Zugang zu Rahmenverträgen des BBL ist über verschiedene Kanäle möglich. Einerseits über die direkte Kommunikation mit dem BBL (Telefon, Email) oder über die Kundenplattform des BBL im Intranet.

#### Die Kundenplattform des BBL

Die Kundenplattform des BBL findet sich grundsätzlich gut platziert auf der Startseite des BBL und ist so gut zugänglich. Einzelne Links führen teils mit tiefen Verzweigungsbäumen zu guten Informationen im öffentlichen Beschaffungswesen, zum Beispiel zu GIMAP.

Die Suche nach dem Begriff „*Rahmenvertrag*“ führt hier zu keinem relevanten Resultat. Im Verzweigungsbaum der Website gelangt man über *Kundenplattform BBL – Informatik – Produkte- und Lieferanteninformationen – Produkte* zu den gewünschten Rahmenverträgen. Diese befinden sich in einer nach Hersteller oder Produkt alphabetisch geordneten Liste. Hier finden sich ebenfalls Listen zu Rahmenverträgen, Kleinmengen-Rahmenverträge IT, Hardware und Dienstleistungen. Eine Gesamtübersicht über alle Rahmenverträge besteht nicht.

- Liste Rahmenverträge Hardware:  
Für die Ämter sind die Lieferanten mit Bestelladresse und dem Beschaffungssegment aufgeführt. Nicht ersichtlich daraus sind jedoch die entsprechenden Rahmenverträge mit ihrer Identifikationsnummer. Öfters sind die aufgeführten Lieferanten nicht identisch mit dem Vertragspartner. Für die Ämter, die Waren beziehen, ist die massgebende Vertragsidentifizierung nicht möglich.
- Liste „Rahmenverträge“ Dienstleistungen:  
Bei dem auf der BBL Homepage abrufbaren Link „Rahmenverträge Dienstleistungen“ handelt es sich nicht um Beschaffungen im Rahmen des Beschaffungsrechts, sondern um eine Vertragsvorlage mit ergänzenden Erklärungen für einen Vertragsabschluss.

Auf viele der Vertrags- und Rahmenvertragsdokumente, publiziert im Intranet, kann nicht ohne separates Passwort zugegriffen werden. Vertragskonditionen bleiben einem Kreis speziell berechtigter Personen vorbehalten. Diese sollen so möglichst geschützt bleiben. Kann auf die Verträge zugegriffen werden, so finden sich oftmals Links zu den Preislisten, welche nicht funktionieren. Einige der Links führen zur Homepage der Anbieterwebsite, was das Auffinden der Preislisten erschwert.

*Beispiel:* Die EFK stellte bei ihren Beschaffungsprüfungen bei verschiedenen Ämtern fest, dass diese keine Kenntnisse über die Inhalte der Rahmenverträge haben. So verlangen sie in der Regel von den Lieferanten Offerten und schliessen Aufträge mit selbständigen Vertragswerken mit AGBs. Diese Verträge sind eigenständige Verträge und beziehen sich nicht auf einen expliziten Rahmenvertrag, obwohl dies mindestens in einzelnen Rahmenverträgen so vereinbart wurde. Die bestellenden Ämter vertrauen den Lieferanten, dass die Offerten konform mit den Rahmenverträgen sind. Auch die Offerten erwähnen den Rahmenvertrag i.d.R. nicht, oder es werden alle WTO-Ausschreibungsnummern aufgeführt; eine explizite Zuordnung besteht nicht.

*Beurteilung:*

Grundsätzlich muss sichergestellt werden, dass die Ämter auf der BBL Homepage einen raschen Überblick über ihre bestehenden Rahmenverträge erlangen können und dass sie Zugang zu den massgebenden Preislisten haben. Nur so können sie die ihnen verrechneten Preise auf die Vertragskonformität beurteilen. Besonders wichtig ist dies im Fall von Ämtern, welche selbstständig über Rahmenverträge beziehen können (siehe Ziffer 4.1.).

Um Missverständnisse zu vermeiden, ist eine klare terminologische Abgrenzung zwischen den effektiven Rahmenverträgen und dem Link „Rahmenverträge Dienstleistungen“, der nur Rahmenvereinbarungen mit einzelnen Leistungserbringer enthält, zu schaffen. Ausserdem ist in allfälligen Rahmenvertragslisten immer auf die Verlinkung mit dem korrekten Rahmenvertrag inklusive Vertrags-ID zu achten.

Der Zugang zu den Rahmenverträgen auf der BBL Kundenplattform gestaltet sich derzeit wenig intuitiv, was die Nutzung erschwert. Die Beschaffungsinhalte der Kundenplattform des BBL sind teilweise gewachsene Strukturen. Strategisch, taktische Informationen oder Weisungen sind oftmals mit operativen Indikationen vermischt. Eine strukturierte, top-down-orientierte und prozessübergreifende Organisation ist nicht auszumachen und so erscheinen die vorhandenen, teilweise sehr guten Informationen, etwas unstrukturiert und nicht abgestimmt.

Die Kundenplattform benötigt zukünftig eine grossflächige Umstrukturierung ihrer guten Inhalte sowie eine Weiterentwicklung in einen systemisch integrierten Prozess. Hierbei sind die Bedürfnisse der Bedarfsträger zu berücksichtigen.

#### **4.4 Weiterentwicklung der Kundenplattform zu einer Informations- und Systemplattform**

Dem Beschaffungsprozess vorausgehende wichtige Punkte fehlen auf der aktuellen Kundenplattform des BBL oder sind nicht bedarfsträrgerecht aufbereitet. So muss bei der Bestellung eines Gutes/ Dienstleistung erst einmal ermittelt werden, ob die Leistung über einen Katalog bestellt werden kann, ob bereits ein Rahmenvertrag hierfür besteht und ob es über eine der zentralen Beschaffungsstellen zu beziehen ist oder beim eigenen Amt eine Delegation hierfür vorhanden ist (etc.).

*Beurteilung:*

Zwei Leitbedürfnisse der Bedarfsträger im Thema Beschaffung könnten wie folgt beschrieben werden:

1. Ich - als Bedarfsträger - möchte erfahren, ob ich selbst eine Beschaffung durchführen muss oder ich meine gewünschte Leistung über einen Katalog oder einen Rahmenvertrag beziehen kann. Weiter möchte ich über das Vorgehen bei einem Bezug über einen Rahmenvertrag aufgeklärt werden; darf ich direkt über einen Rahmenvertrag bestellen? Auf welche zentralen Punkte (z.B. Angabe Vertrags-ID) habe ich zu achten? – **Informationsplattform**
2. Ich - als Bedarfsträger - möchte lediglich einen Bedarf decken und möglichst schnell und rechtskonform auf die Bestellmöglichkeit gelenkt werden - **Systemplattform**



Auf der Kundenplattform des BBL sollte eine Informationsplattform für den Leistungsbezug zur Verfügung gestellt werden, welche den Prozess der Beschaffung vorgelagerten Schritt „Muss überhaupt eine Beschaffung durchgeführt werden?“ beantwortet. Der Bedarfsträger erhielte hier vom BBL, unabhängig von dem zu beschaffenden Gut, einen „Single Point of Entry“ für den Leistungsbezug. Ziel wäre es, den Bedarfsträger durch alle wichtigen Entscheidungspunkte zu lenken und das korrekte Vorgehen sowie Informationen hierzu zu vermitteln.

Der oben beschriebene Prozess könnte, systemisch abgebildet, den Bedarfsträger direkt zur Bestellung leiten. Hierzu sollte das BBL auf der Kundenplattform, neben der reinen Informationsplattform, den Zugang zu einer Systemplattform anbieten.

So könnte der Bedarfsträger nicht „nur“ die Funktion der Information von der Plattform erhalten, sondern direkt bis zur Bestellung durch den Prozess geführt werden. Die (korrekte) Nutzung der Rahmenverträge wäre so gesichert.

Das Einkaufscontrolling könnte durch solch eine Lösung aus eigener Kraft und mit eigenem Zahlenmaterial Aussagen zur Steuerung und dem Management der Verträge gewährleisten. Bestellumgehungen würden zeitnah sichtbar und könnten - mit entsprechenden Vertragsklauseln - einem proaktiven und finanziell wirksamen Lieferantenmanagement zugeführt werden. Durch die weitgehend automatisierte Geschäftsabwicklung könnten die internen Ressourcen - nach einem ersten Implementierungsaufwand - taktische und strategische Aufgaben übernehmen, statt mit operativen Tätigkeiten belegt zu sein. Insgesamt darf nach Ansicht der EFK aufgrund eines verstärkten Automatisierungsgrads - neben positiven wirtschaftlichen Effekten - mit einer erhöhten Rechts- und Ordnungsmässigkeit und einer erhöhten Prozesseffizienz gerechnet werden.

*Empfehlung 6 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem BBL, unter Einbezug der Bedarfsträger,*

- *kurzfristig die Kundenplattform zu einer strukturierten Informationsplattform weiter zu entwickeln;*
- *mittelfristig – unter Abwägung von Kosten und Nutzen - eine Systemplattform zur Verfügung zu stellen, welche den gesamten Einkaufsprozess systemisch abbildet und so einen jederzeit kontrollierbaren und geführten Prozess darstellt.*

Stellungnahme des BBL:

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden. a) Das BBL wird die Kundenplattform weiter entwickeln, indem sie die strukturierten Informationen zu den Rahmenverträgen den Beschaffungskoordinatoren der Ämter zur Verfügung stellt. => Umsetzung bis 31.12.2017 b) Das BBL wird auf der Kundenplattform den Beschaffungsprozess darstellen, der den Bedarfsträger durch alle wichtigen Entscheidungspunkte des Beschaffungsprozesses (end-to-end) lenkt. => Umsetzung bis 31.12.2018

## 5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26.05.16 statt. Teilgenommen haben

BBL

████████████████████  
████████████████████

EFK

Urs Matti, Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen  
Katrín Windolf, Revisionsleiterin

Bemerkungen zu gewissen Formulierungen und Feststellungen wurden aufgenommen und sind soweit möglich in den Bericht eingeflossen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.065.11)

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org.-VöB, SR 172.056.15)

## **Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
DL	Dienstleistung
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
GIMAP	Guide interactif pour les marchés publics
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
VM	Vertragsmanagement Bund
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organisation

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die EFK 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).