

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



Beschaffungsprüfung

Bundesanwaltschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19242.110.00136
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	10
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Die Resultate aus den Fallstudien	11
2.1 Bedarfsplanung und Beschaffungsmarktanalyse sind für WTO-Ausschreibungen zwingend durchzuführen	11
2.2 Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes müssen konsequent durchgesetzt werden	12
2.3 Die Leistungsbeschriebe bei Dienstleistungen sind nicht klar genug.....	13
2.4 In Ausschreibungen fehlen Vergabekriterien	13
2.5 Vor dem Abruf sind Rahmenverträge auf ihre Gültigkeit zu überprüfen.....	14
3 Weiterentwicklung der Grundlagen	15
3.1 Die Unterschriften- und Kompetenzregelung ist zu formalisieren.....	15
3.2 Die Unbefangenheitserklärung soll auch von Externen unterzeichnet werden	16
3.3 Der Beschaffungsprozess ist verbindlich festzulegen.....	16
3.4 Die personellen Voraussetzungen für regelkonforme Beschaffungen sind gegeben .	17
3.5 Die Dokumentation soll eine Beschaffung nachvollziehbar abbilden	18
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	19
Anhang 2: Abkürzungen	20
Anhang 3: Glossar	21

Beschaffungsprüfung

Bundesanwaltschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die Bundesanwaltschaft (BA) ist zuständig für die Ermittlung und Anklage von Straftaten im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit. Seit dem Jahr 2011 ist die BA eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende, sich selbst verwaltende Behörde. Auch nach ihrer Loslösung von der Verwaltung untersteht die BA dem Submissionsrecht des Bundes. Sie beschafft vorwiegend selbstständig und nicht über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes.

Für 2019 verfügte die BA über ein Gesamtbudget von rund 67 Millionen Franken. In den beiden Jahren 2017 und 2018 hat die BA für je ca. 7 Millionen Franken Beschaffungen getätigt. Es handelt sich vorwiegend um Beratungsdienstleistungen und Lieferungen in den Bereichen Organisationsentwicklung und Informatik. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen von Fallprüfungen 24 Beschaffungen im Zeitraum von 2014 bis 2018 untersucht. Ihr Wert beträgt insgesamt etwa 13 Millionen Franken.

Bedarfsplanung verbessern und Grundlagen des Beschaffungsmanagements weiterentwickeln

Die BA ist für regelkonforme Beschaffungen personell adäquat aufgestellt. Sie strebt an, ihre Beschaffungsprojekte recht- und ordnungsgemäss durchzuführen und das wirtschaftlich günstigste Angebot auszuwählen. Dennoch gelingt dies nicht in jedem Fall. So wurde in fünf geprüften Verträgen mit einer Gesamtsumme von rund 3,6 Millionen Franken durch die Nicht-Bündelung das falsche Verfahren gewählt, was gegen das Beschaffungsrecht verstösst. Für die erfolgreiche und regelkonforme Durchführung öffentlicher Vergaben hat die EFK in den folgenden Bereichen Verbesserungsbedarf festgestellt.

Erstens muss künftig eine Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalyse für WTO-Beschaffungen zwingend durchgeführt werden, um den spezifischen Anforderungen an solche Beschaffungen zu entsprechen. Dadurch kann die BA generell die Qualität der Leistungserbringung der Dienstleister und damit die Wirtschaftlichkeit ihrer Beschaffungen verbessern. Ausserdem fehlt eine formalisierte Unterschriften- und Kompetenzregelung. Diese Lücke ist umgehend zu schliessen.

Zweitens muss die BA dafür sorgen, dass die intern Beteiligten eines Beschaffungsgeschäftes zum richtigen Zeitpunkt involviert werden. Nur durch den rechtzeitigen Einbezug kann der Rechtsdienst beispielsweise verhindern, dass nicht rechtskonforme Verträge unterzeichnet und damit die finanziellen Risiken oder das Reputationsrisiko erhöht werden. Die BA muss dazu einen soliden Prozess einführen, welcher den Ablauf und die Zuständigkeiten ausreichend beschreibt. Die EFK empfiehlt zudem, auch bei externen Dienstleistern den Vorgaben der Beschaffungskonferenz des Bundes zu folgen und mit der Unbefangenheitsklärung das gängige Instrument der Korruptionsprävention einzusetzen.

Audit des achats

Ministère public de la Confédération

L'essentiel en bref

Le Ministère public de la Confédération (MPC) est chargé d'enquêter sur et de poursuivre les infractions pénales relevant de la juridiction fédérale. Depuis 2011, le MPC est une autorité extérieure à l'administration fédérale, qui s'administre elle-même. Il demeure néanmoins soumis au droit fédéral des marchés publics. En règle générale, le MPC procède à ses propres achats, sans passer par les services d'achat centraux de la Confédération.

En 2019, le MPC disposait d'un budget total avoisinant 67 millions de francs. En 2017 et en 2018, il a effectué des achats pour environ 7 millions de francs par année. Il s'agissait essentiellement de services de consultation, ainsi que de fournitures dans les domaines du développement de l'organisation et de l'informatique. Sur la base d'un échantillon, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné 24 achats effectués entre 2014 et 2018, pour une valeur totale de quelque 13 millions de francs.

Améliorer la planification des besoins et développer les bases de la gestion des achats

Le MPC dispose du personnel nécessaire pour effectuer des achats conformes aux règles. Il vise à réaliser ses projets d'achat de manière légale et correcte et à retenir l'offre la plus avantageuse économiquement. Il n'y parvient pourtant pas toujours. Faute de regroupement des achats, la mauvaise procédure a été choisie dans cinq des contrats examinés pour une valeur totale d'environ 3,6 millions de francs, violant le droit des marchés publics. Pour garantir la réussite et le respect des règles lors de la passation de tels marchés, le CDF a constaté un besoin d'amélioration dans les domaines suivants.

D'une part, il faudra impérativement effectuer à l'avenir des analyses des besoins et du marché pour les achats assujettis aux règles de l'OMC afin de respecter les exigences en vigueur. Ce faisant, le MPC peut généralement améliorer la qualité des prestations des fournisseurs, et donc la rentabilité de ses achats. Il lui manque par ailleurs un règlement formel des signatures et des compétences. Cette lacune doit être comblée sans délai.

D'autre part, le MPC doit veiller à ce que les parties prenantes internes soient impliquées au bon moment dans les opérations d'achat. À condition d'être consulté à temps, le service juridique peut, par exemple, éviter que des contrats non conformes au droit ne soient signés et n'augmentent les risques financiers ou de réputation. Le MPC doit instaurer ici un processus solide, qui décrive correctement la procédure et les compétences. Le CDF lui recommande en outre de suivre les directives de la Conférence des achats de la Confédération aussi avec les prestataires de services externes et d'utiliser la déclaration d'impartialité, l'instrument usuel de prévention de la corruption.

Texte original en allemand

Verifica degli acquisti

Ministero pubblico della Confederazione

L'essenziale in breve

Il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è responsabile delle inchieste e degli atti d'accusa di reati penali nell'ambito della giurisdizione federale. Dal 2011 il MPC è un'autorità esterna all'Amministrazione federale e si amministra autonomamente. Rimane comunque sottoposto al diritto in materia di acquisti pubblici. Esso effettua i propri acquisti prevalentemente in maniera autonoma e non tramite i servizi centrali d'acquisto.

Nel 2019 il MPC disponeva di un budget complessivo pari a circa 67 milioni di franchi. Il MPC ha effettuato acquisti per 7 milioni di franchi circa sia nel 2017, che nel 2018. Si tratta principalmente di servizi di consulenza e forniture negli ambiti dello sviluppo dell'organizzazione e dell'informatica. Nel quadro di esami a campione, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato 24 acquisti effettuati tra il 2014 e il 2018. Nel complesso, il loro valore ammonta a circa 13 milioni di franchi.

Migliorare la pianificazione del fabbisogno e sviluppare le basi per la gestione degli acquisti

Il MPC dispone di sufficiente personale dotato delle adeguate competenze per effettuare acquisti in maniera conforme alle regole. Esso mira a svolgere i propri progetti di acquisto legalmente e correttamente e a scegliere l'offerta più favorevole dal profilo economico. Tuttavia, non sempre ci riesce. In cinque contratti presi in esame con una somma complessiva pari a circa 3,6 milioni di franchi, è ad esempio stata scelta la procedura errata poiché le commesse non sono state riunite, cosa che viola la legislazione sugli acquisti pubblici. Per svolgere aggiudicazioni pubbliche con successo e rispettando le norme, il CDF ha constatato un potenziale di miglioramento nei seguenti ambiti.

In primo luogo occorre che in futuro per gli acquisti che sottostanno all'accordo OMC vengano imperativamente effettuate delle analisi del fabbisogno e del mercato degli acquisti, al fine di soddisfare i requisiti specifici posti da acquisti di questo tipo. In tal modo il MPC può migliorare in generale la qualità della prestazione dei fornitori e quindi la relativa economicità dei propri acquisti. Inoltre, manca una regolamentazione formalizzata delle firme e delle competenze. Questa lacuna deve essere colmata senza alcun indugio.

Secondariamente, il MPC deve provvedere affinché i collaboratori interni coinvolti in un progetto di acquisto siano resi partecipi al momento giusto. Soltanto il coinvolgimento tempestivo permette ad esempio al servizio giuridico di impedire che vengano firmati contratti non conformi alla legge, che potrebbero comportare un aumento dei rischi finanziari o reputazionali. Al riguardo, il MPC deve introdurre un processo valido che descriva a sufficienza la procedura e le responsabilità. Il CDF raccomanda inoltre di seguire le prescrizioni della Conferenza degli acquisti della Confederazione anche per i fornitori di prestazioni esterni e di fare uso della dichiarazione di imparzialità, lo strumento comune per prevenire la corruzione.

Testo originale in tedesco

Procurement audit

Office of the Attorney General of Switzerland

Key facts

The Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) is responsible for investigating and bringing charges relating to criminal offences that fall under federal jurisdiction. Since 2011, the OAG has been a self-governing authority outside the Federal Administration. However, the OAG remains subject to federal law on the submission of tenders. It carries out procurements largely independently, rather than through the central federal procurement offices.

For 2019, the OAG had a budget of around CHF 67 million at its disposal. In both 2017 and 2018, the OAG carried out procurements worth some CHF 7 million per annum. These mainly involved advisory services and supply contracts in the areas of organisational development and IT. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) used case audits to examine 24 procurements over the 2014–2018 period. Their value amounted to some CHF 13 million in total.

Need to improve requirements planning and refine the foundations for procurement management

The OAG is appropriately staffed to perform rule-compliant procurements. It endeavours to carry out its procurement projects in a correct and orderly manner, and to select the economically most advantageous bid. However, these efforts do not always bear fruit. Thus, in five audited contracts totalling around CHF 3.6 million, the wrong procedure was chosen owing to a lack of bundling. This is a breach of procurement law. To ensure that procurements are carried out successfully and in compliance with the rules, the SFAO has identified the following areas for improvement.

Firstly, in future, a needs and procurement market assessment must be performed for all WTO procurements, in order to meet the specific requirements for such procurements. This will enable the OAG to improve the general quality of service provision by service providers and, in turn, the economic efficiency of its procurements. In addition, there is no formal set of rules on signatures and responsibilities. This shortcoming should be rectified immediately.

Secondly, the OAG must ensure that internal stakeholders in a procurement are involved in a timely manner. For example, only the early involvement of Legal Services will make it possible to prevent contracts that are not legally compliant from being signed, and thereby avoid an increase in financial or reputational risks. In this regard, the OAG needs to introduce a robust process which describes the procedure and responsibilities in sufficient detail. Furthermore, the SFAO recommends that the rules of the Federal Procurement Conference be followed for external service providers too, and that a declaration of impartiality – a common anti-corruption tool – be introduced.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

Die BA hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit ihrer eigenen Organisation beschäftigt und ist bestrebt, in allen Leistungsbereichen einen angemessenen Maturitätslevel zu erreichen. Der klare Fokus der BA liegt auf ihrem Kerngeschäft der Strafverfolgung auf Bundesebene sowie der Internationalen Rechtshilfe. Diese Fokussierung führt dazu, dass im Bereich der Supportleistungen die Maturität noch nicht überall auf einem gewünschten Level ist. Die Geschäftsleitung ist sich dieser Tatsache bewusst und nimmt entsprechende Risiken in Kauf.

Im Bereich des Beschaffungsmanagements hat sich die BA in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. Sie hat den Zielzustand noch nicht erreicht, kann jedoch eine schrittweise und stetige Verbesserung objektiv nachweisbar feststellen.

Die Empfehlungen der EFK sind für die BA nachvollziehbar und sind im Interesse der Weiterentwicklungsziele der BA im Bereich Beschaffungsmanagement. Die Empfehlungen bilden eine gute Grundlage, um konkrete Weiterentwicklungsziele festzulegen und kontinuierlich und konsequent an deren Umsetzung zu arbeiten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Bundesanwaltschaft (BA) ist zuständig für die Ermittlung und Anklage von Straftaten im Bereich der Bundesgerichtsbarkeit. Sie steht unter der Verantwortung des Bundesanwalts, welcher von der Bundesversammlung gewählt wird. Die BA untersteht der Aufsicht einer ebenfalls von der Bundesversammlung gewählten Aufsichtsbehörde. Seit dem Jahr 2011 ist die BA eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende, sich selbst verwaltende Behörde.

Die BA untersteht auch nach ihrer Loslösung von der Bundesverwaltung dem Submissionsrecht des Bundes, weshalb bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen und Güterlieferungen die Bestimmungen des Gesetzes und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen Anwendung finden. Die BA beschafft grundsätzlich selbstständig und nicht über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes. 2019 verfügte die BA über ein Budget von rund 67 Millionen Franken und 226 Vollzeitstellen. In den beiden Vorjahren hat die BA für je ca. 7 Millionen Franken Beschaffungen getätigt.

Auslöser der vorliegenden Prüfung sind die Ergebnisse einer EFK-Prüfung 2016. Bei der Kontrolle von Dienstleistungsverträgen stellte die EFK damals Mängel bei der Verfahrenswahl und unklare Weisungen fest.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Zu beurteilen war, ob die Dienst- und Werkleistungen wirtschaftlich und regelkonform eingekauft werden. Dazu sollten folgende Fragen beantwortet werden:

1. Erlaubt der Beschaffungsprozess, dass Beschaffungen ordnungsgemäss, rechtmässig und wirtschaftlich erfolgen?
2. Basieren die ausgewählten Beschaffungsgeschäfte jeweils auf einer umfassenden Bedürfnisabklärung und die Wahl der Lösung auf einer fundierten Kosten-Nutzen-Analyse?
3. Wurden die ausgewählten Beschaffungsgeschäfte regelkonform durchgeführt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter) und Hans Rügsegger vom 19. August bis 23. September 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach dem Prüfungsende.

Die Analyse des Beschaffungswesens ist über die Prüfung von ausgewählten Geschäften erfolgt. Es handelt sich um eine nicht repräsentative Stichprobe. Verträge mit ausserordentlichen Staatsanwälten unterstehen nicht dem Vergaberecht und wurden daher nicht berücksichtigt. Für die Beurteilungen lehnt sich die EFK an die Praxis des Bundes an. Diese beinhalten neben den Rechtserlassen auch Vorgaben der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) als Strategieorgan der Bundesverwaltung für die Bereiche der Güter- und Dienstleistungsbeschaffungen.

Darüber hinaus wurden Interviews sowie ein Workshop mit den mit Beschaffungen befassten Personen durchgeführt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 18. November 2019 statt. Seitens BA nahm der Generalsekretär teil. Von der EFK waren die Federführende, der Revisionsleiter und der Prüfungsexperte anwesend. Das Sekretariat der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wurde vertreten durch die stellvertretende Leiterin. Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen – in diesem Fall dem Bundesanwalt – obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Resultate aus den Fallstudien

Die Fallprüfungen enthielten 24 Beschaffungen im Zeitraum von 2014 bis 2018. Die Beschaffungsgeschäfte ab 2016 wurden aus dem «Vertragsmanagement Bundesverwaltung» (VM BVerw) «gezogen». Der Wert von allen geprüften Beschaffungen beträgt rund 13 Millionen Franken. Es wurden Beschaffungsgeschäfte unter und über dem WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken ausgewählt. Zudem enthielt die Auswahl Fälle aus sämtlichen Verfahrensarten (offenes, selektives, freihändiges und Einladungsverfahren). Zur Beurteilung der Stückelungsproblematik hat die EFK mehrere Beschaffungen ausgesucht, welche den gleichen Dienstleister oder das gleiche Projekt betreffen. Neben eigenen Beschaffungen der BA enthielt die Auswahl auch den Abrufen von Leistungen aus einem Rahmenvertrag der zentralen Beschaffungsstelle des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL).

Die Besonderheit der Organisation und vor allem die hohen Anforderungen an die Sicherheit sorgen dafür, dass sich die BA in einem eingeschränkten Beschaffungsmarkt befindet. Für anspruchsvolle Beschaffungsgeschäfte zieht die BA externe Experten zu. Die Interviews und die Beschaffungsreportings der BA zeigen grundsätzlich eine hohe Sensibilität für die Mechanik zwischen Bedarf, Anbietermarkt und Preis.

Basierend auf den Fallstudien zeigt das folgende Kapitel auf, in welchen Bereichen die Beschaffungen der BA über ein Verbesserungspotenzial verfügen und welche systematischen Mängel behoben werden müssen.

2.1 Bedarfsplanung und Beschaffungsmarktanalyse sind für WTO-Ausschreibungen zwingend durchzuführen

In der BA findet im Vorfeld von Beschaffungen keine systematische Prüfung des Bedarfs statt. Bei den geprüften Beschaffungsgeschäften wurde eine Bedarfsanalyse lediglich bei einer, in ihrem Umfang sehr grossen, Beschaffung vorgenommen. Auch die vorgängig durchzuführende Beschaffungsmarktanalyse konnte nicht bei allen Beschaffungen nachgewiesen werden.

Eine übergeordnete mittel- bis langfristige Bedarfsplanung, die mit den laufenden Projekten harmonisiert ist, existierte zum Prüfungszeitpunkt nicht. Die Beschaffungen erfolgen in der BA fallweise. Es gab keine Hinweise auf Bestrebungen, dass ähnliche Bedarfe künftig gebündelt werden. In fünf geprüften Verträgen mit einer Gesamtsumme von rund 3,6 Millionen Franken wurde beispielsweise durch die Nicht-Bündelung das falsche Beschaffungsverfahren gewählt, was gegen das Beschaffungsrecht verstösst.

In zwei Fällen hat sich auf die Ausschreibung lediglich ein Anbieter gemeldet, was auf die nicht durchgeführte Bedarfs- und Marktabklärung zurückzuführen ist. In mehreren Fällen erfüllt die Leistungserbringung der Dienstleistungen gemäss BA nicht ihre Erwartungen.

Die BA verfügt über kein durchgängiges Instrument, um einen Beschaffungsbedarf innerhalb ihrer Behörde anzumelden und genehmigen zu lassen, entsprechende Dokumente oder ein Workflow werden nicht eingesetzt. Die EFK konnte aus diesem Grund nicht nachvollziehen, wie und von welcher Stelle die Beschaffungen ursprünglich ausgelöst wurden.

Beurteilung

Die Bedarfsanalyse gehört zum Start des Beschaffungsprozesses. Damit wird abgeklärt, ob eine Beschaffung notwendig ist (make or buy) und ob das Richtige eingekauft wird. Eine fehlende oder unzureichende Markt- und Bedarfsklärung kann dazu führen, dass das falsche Vergabeverfahren vorgezogen wird, ungeeignete Kriterien gewählt und schliesslich ungeeignete oder zu wenige, qualifizierte Anbieter evaluiert werden. Durch die Einführung einer Bedarfsplanung und die Institutionalisierung von Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalyse kann die BA diese Risiken reduzieren. Für WTO-Beschaffungen sind diese zwingend durchzuführen.

Zur Steuerung und Einhaltung der Ordnungsmässigkeit ist eine Bedarfsmeldung zu verfassen. Diese muss von den berechtigten und mit entsprechenden Finanzkompetenzen ausgestatteten Stellen genehmigt werden. Viele Verwaltungseinheiten setzen dazu ein sogenanntes Laufblatt ein, das aus Sicht der EFK ein angemessenes Instrument darstellt.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BA, interne verbindliche Vorgaben zu erlassen, dass für WTO-Beschaffungen die vom Bund geforderten Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen zwingend umzusetzen sind.

Stellungnahme der BA

Die Feststellungen der EFK könnten suggerieren, dass die BA unkoordiniert und planlos Beschaffungen tätigt. Dies ist nicht der Fall. Die durch die BA beschafften Dienstleistungen sind auf das Projektportfolio der BA und damit auf die Erreichung der strategischen Ziele der BA abgestimmt. Der BA sind auch die entsprechenden Vorgaben bezüglich Bedarfs- und Marktanalyse bekannt. Diese werden inhaltlich bereits umgesetzt und angewendet. Die BA kann nachvollziehen, dass betreffend die formelle Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsaktivitäten Verbesserungspotential besteht. Die BA hat die Formalisierung der Abläufe geplant und wird diese zeitnah umsetzen.

2.2 Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes müssen konsequent durchgesetzt werden

Die BA hat in fünf Fällen Aufträge erteilt, ohne dazu das formelle Vertragswerk zu verwenden. So wurden beispielsweise lediglich die Angebote der Anbieter unterzeichnet oder Verträge wurden rückwirkend unterschrieben.

Beurteilung

Bei Unterzeichnung von Angeboten ohne Vertragsurkunde kommen die allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Lieferanten zur Anwendung. Das kann u. a. negative Konsequenzen auf die Lieferkonditionen, die Gewährleistung und Haftungsbedingungen sowie den Schutz von Eigentumsrechten zur Folge haben. Um dies zu verhindern, empfiehlt die BKB, das formale Vertragswerk, d. h. die Musterverträge der zentralen Beschaffungsstellen und insbesondere die AGB des Bundes konsequent zu verwenden respektive durchzusetzen.

Zudem sind die Verträge immer vor Beginn der Arbeiten abzuschliessen. Aufträge ohne Vertrag sind aus Sicht des Bundes nicht rechtskonform.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BA, die Musterverträge der zentralen Beschaffungsstellen und insbesondere die AGB des Bundes konsequent zu verwenden.

Stellungnahme der BA

Die Praxis der BA entspricht in den meisten Fällen dem von der EFK geforderten Vorgehen. Die BA ist bestrebt, dass es diesbezüglich möglichst keine Ausnahmen mehr geben wird.

2.3 Die Leistungsbeschriebe bei Dienstleistungen sind nicht klar genug

Im Rahmen der geprüften Fallstudien sind vier Verträge aufgefallen, die als Auftrag vergeben worden sind, inhaltlich jedoch Eigenschaften von Personalverleihverträgen aufweisen. Für den Personalverleih müssen die Firmen über eine Bewilligung verfügen.

Aufgrund der Leistungsbeschreibungen in den Aufträgen ist anzunehmen, dass externe Personen wie interne Mitarbeitende eingesetzt und in Fachabteilungen integriert worden sind. Konkret enthalten die Verträge nebst kurzen und generischen Leistungsbeschreibungen nur Rollenprofile, etwa ein Daten- oder ICT-Architekt, Arbeitspensen in Prozent und den Arbeitsort Bern. Das sind alles Eigenschaften von Personalverleihverträgen.

Demgegenüber fehlen den vier Verträgen aber wichtige Angaben, welche wiederum charakterisierende Eigenschaften eines Auftrags darstellen: Es wird beispielsweise nicht festgehalten, für welche Leistungsbestandteile eines Projektes und in welcher Phase die externen Kräfte eingesetzt werden. Zudem fehlt eine konkrete Beschreibung der erwarteten Lieferobjekte und deren Fertigstellungstermine.

Beurteilung

Die Unterscheidung zwischen Personalverleih und Auftrag ist nicht nur beschaffungsrechtlich, sondern auch für die vertragliche Umsetzung relevant. Aufgrund dessen ist stets darauf zu achten, ob wirklich ein auftragsrechtliches Verhältnis mit einem Anbieter eingegangen wird oder ob der Vertrag inhaltlich einer Verleihsituation entspricht. Daher ist zukünftig sicherzustellen, dass der Rechtsdienst rechtzeitig involviert ist.

Damit keine einseitige Risikoverteilung zulasten der BA entsteht, muss ein konkreter Leistungsbeschrieb mit Lieferobjekten etc. vertraglich vereinbart werden. Die Leistungen werden in der Regel im Rahmen der Vertragsverhandlungen angepasst. Die Projektleitung ist deshalb aufgefordert, in der Vertragsurkunde die aktuell ausgehandelten Leistungen, Termine und die Qualität jetzt auch noch vertraglich festzumachen. Damit werden die Voraussetzungen für die spätere Leistungserbringung ebenfalls verbessert. Inhaltlich ist der Sachverhalt mit der Empfehlung 2 abgedeckt.

2.4 In Ausschreibungen fehlen Vergabekriterien

Die BA hat 2018 ein Einladungsverfahren zur Beschaffung von Dienstleistungen durchgeführt. Dazu hat sie ein Pflichtenheft erstellt, ohne dabei die Vergabekriterien anzugeben. Die BA hat die Bewertung der Angebote aufgrund nachträglich definierter Kriterien vorgenommen.

Beurteilung

Öffentliche Auftraggeber haben nach den Grundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung einzukaufen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Festlegung der Vergabekriterien. Die Anbieter müssen vor Angebotsabgabe die Möglichkeit haben, die Chancen auf einen Zuschlag beurteilen zu können. Die Vergabestelle hat deshalb in den Pflichtenheften die Vergabekriterien in Form von schriftlichen Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie technischen Spezifikationen zu formulieren. Damit wird auch das Risiko möglicher Beschwerden, zeitlicher Verzögerungen und Reputationsschaden reduziert. Da dieser Sachverhalt nur in einem Fall festgestellt wurde, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

2.5 Vor dem Abruf sind Rahmenverträge auf ihre Gültigkeit zu überprüfen

Die BA hat in den Jahren 2018 und 2019 Abrufbestellungen über einen Rahmenvertrag der zentralen Beschaffungsstelle BBL getätigt, der bis ins Jahr 2017 befristet war. Zudem wurden in fünf von sechs Abrufbestellungen das maximal definierte Kostendach des Rahmenvertrages überschritten. Damit fehlte den Abrufbestellungen die rechtliche Grundlage. Die BA war zum Prüfungszeitpunkt nicht im Besitz der Rahmen-Vertragsurkunde. Das BBL plant, die Weisungen mit den Rahmenverträgen zu überarbeiten.

Beurteilung

Die EFK bewertet die Bündelung des Volumens und den Abruf in Form von Rahmenverträgen grundsätzlich positiv. Der Abruf bei Rahmenverträgen ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, wie beispielsweise das Kostendach oder die zeitliche Befristung.

Auch wenn die Führung der Rahmenverträge Sache des BBL ist, ist es für die BA im Rahmen der «Sorgfaltspflicht» angezeigt, sich über die Höhe der Abrufe und die zeitliche Befristung des Rahmenvertrages vor einem Abruf zu informieren, diese Informationen zu hinterlegen und aktiv zu überwachen. Die neuen Weisungen des BBL zielen darauf ab, das Thema ausreichend zu adressieren. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

3 Weiterentwicklung der Grundlagen

Grundsätzlich untersteht die BA als Auftraggeberin dem subjektiven Anwendungsbereich des schweizerischen Beschaffungsrechts (sie ist in Anhang 1 Annex I Ziff. 4 des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen aufgeführt). Die Ausgliederung der BA aus der Bundesverwaltung hat zur Folge, dass sie sich auch hinsichtlich des Beschaffungswesens seither selbständig organisieren muss. Die BA hat entschieden, das Beschaffungsmanagement nicht auszulagern und die Kompetenzen für das Beschaffungsmanagement schrittweise auszubauen. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, ein eigenes, zentrales Beschaffungsmanagement im Generalsekretariat zu etablieren und im Minimum in der Abwicklung der Beschaffungen vollständig konform zur Praxis des Bundes zu sein. Externe Dienstleister zur Unterstützung von Beschaffungen werden situativ engagiert, beispielsweise für Beschaffungen, welche den WTO-Schwellenwert übersteigen.

Für die Verbesserung der Compliance bei Beschaffungsvorhaben und die mittelfristige Weiterentwicklung des Beschaffungsmanagements hat die BA bereits vor der Prüfung der EFK zusätzliche Personalressourcen bewilligt.

Aus den Ergebnissen der Stichproben im Kapitel 2 und den Interviews folgt, dass bestimmte Grundlagen des Beschaffungswesens von der BA noch weiterentwickelt werden müssen, damit die notwendigen Erfolgsfaktoren für rechtskonforme öffentliche Vergaben vorhanden sind.

Während im Kapitel 2 vorwiegend die Planung und Durchführung von Beschaffungen sowie die Vertragserstellung erörtert wurden, stehen im folgenden Kapitel die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Aufbau- und Ablauforganisation im Zentrum.

3.1 Die Unterschriften- und Kompetenzregelung ist zu formalisieren

Die BA verfügt über keine formale Unterschriftenregelung. Im Reporting 2016 hat die BA zuhanden der Aufsichtsbehörde eine Kompetenzregelung für das Beschaffungswesen abgebildet, ohne diese bisher zu formalisieren und vom Bundesanwalt genehmigen zu lassen.

Beurteilung

Mit der Unterschriftenregelung soll klar festgehalten werden, wer in seiner Funktion die Verantwortung für die Genehmigung einer Beschaffung, die Unterzeichnung eines Vertrages oder einer Zahlungsanweisung übernimmt. Der informelle Charakter der Regelung im Reporting 2016 entspricht nicht den Finanzhaushaltsvorschriften des Bundes und bildet eine ungenügende Basis für Kontrollen. Es besteht daher das Risiko, dass Verträge durch nicht autorisierte Personen abgeschlossen werden.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BA, die Unterschriften- und Kompetenzregelung umgehend zu formalisieren.

Stellungnahme der BA

Die BA kann die Empfehlung der EFK nachvollziehen und wird die Formalisierung der Unterschriften- und Kompetenzregelung zeitnah sicherstellen.

3.2 Die Unbefangenheitserklärung soll auch von Externen unterzeichnet werden

Die Interdepartementale Arbeitsgruppe für Korruptionsbekämpfung des Bundes empfiehlt, die im Beschaffungswesen tätigen Personen besonders zu sensibilisieren und auf die zwecks Korruptionsprävention erlassenen Regeln und Verhaltensanweisungen explizit hinzuweisen. Für Personen, die an Beschaffungsprozessen beteiligt sind, gelten gemäss der Arbeitsgruppe besonders strenge Vorschriften. Als Umsetzungsmassnahme der Korruptionsprävention hat die BKB das Instrument der Unbefangenheitserklärung flächendeckend einführen lassen.

Die Bundesanwaltschaft hat nur in Einzelfällen und nicht systematisch das Formular unterzeichnen lassen.

Die BA beabsichtigt, die Unbefangenheitserklärung der BKB in ihren Verhaltenskodex aufzunehmen und dementsprechend alle Mitarbeitenden auf dessen Einhaltung zu verpflichten. Gemäss BA sah der Zeitplan zum Prüfungszeitpunkt vor, dass die Geschäftsleitung im Oktober 2019 über den konkreten Vorschlag entscheidet. Die Berücksichtigung der externen Dienstleistenden im Verhaltenskodex ist nicht vorgesehen.

Beurteilung

Die EFK ist mit dem Vorgehen der BA einverstanden und begrüsst die Institutionalisierung eines Verhaltenskodex. Nach Auffassung der EFK muss jedoch bei Externen, welche in Beschaffungsverfahren der BA involviert sind, die Lücke geschlossen werden. Dies kann beispielsweise durch die Unterzeichnung der Unbefangenheitserklärung der BKB erreicht werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BA, bei externen Personen in Beschaffungsprojekten die Vorgaben der BKB bezüglich Unbefangenheitserklärung umzusetzen. Dies beinhaltet u. a. die Unterzeichnung und deren jährliche Kontrolle.

Stellungnahme der BA

Die BA kann die Empfehlung der EFK nachvollziehen. Bei Beschaffungsgeschäften werden die Vorgaben der BKB bezüglich Unbefangenheitserklärungen ab sofort umgesetzt. Eine BA spezifische Anpassung der Vorlagen des Bundes, sowie die Einführung einer regelmässigen Erneuerung der generellen Unbefangenheitserklärungen werden zudem zeitnah realisiert.

3.3 Der Beschaffungsprozess ist verbindlich festzulegen

Die BA kann den Ablauf einer Beschaffung zwar aufzeigen, die durch die verschiedenen Beschaffungsverfahren unterschiedlichen Prozesse sind aber nicht bereichsübergreifend einheitlich definiert und schriftlich festgehalten. Auch war die Verbindung zwischen Prozess sowie den Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Know-how-Träger nicht nachvollziehbar. Die Beschaffungen der BA werden nicht als Projekte abgewickelt. Die BA hat für das Beschaffungsmanagement Grundlagen und Hilfsmittel wie Checklisten und Dokumente zur Verfahrenswahl erstellt, sie sind aber nicht auf einer elektronischen Plattform für alle Mitarbeitenden verfügbar abgelegt.

Beurteilung

Durch die fehlende Planung, Mängel bei der Organisation sowie durch die unklaren Prozesse leiden Beschaffungsprojekte teilweise unter einem mangelhaften Zeitmanagement. Ausserdem besteht das Risiko, dass daraus nicht rechtskonforme und unwirtschaftliche Beschaffungen resultieren. Aus Sicht der EFK sind die Voraussetzungen bei der BA vorhanden, um den Supportprozess «Beschaffung» mit wenig Aufwand abzubilden und als Grundlage für einen effizienten Ablauf bei den Mitarbeitenden verfügbar zu machen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BA, den Supportprozess für die Abwicklung von Beschaffungen verbindlich festzulegen und für die Mitarbeitenden zugänglich zu machen.

Stellungnahme der BA

Die Weiterentwicklung des Beschaffungsmanagements ist eine Zielsetzung der BA, welche durch die Geschäftsleitung mit entsprechenden Ressourcen aktiv unterstützt wird. Die Empfehlung der EFK ist im Sinne der BA und entspricht der angestrebten Weiterentwicklung im Bereich Beschaffungsmanagement.

3.4 Die personellen Voraussetzungen für regelkonforme Beschaffungen sind gegeben

Das Beschaffungswesen ist organisatorisch im Generalsekretariat verankert. Bei der BA sind die verschiedenen Rollen wie Beschaffungs Koordinator und -controller, Antragssteller, Finanzverantwortliche, Rechtsdienst und Genehmigungsinstanz an die entsprechenden Mitarbeitenden zugewiesen. Dadurch sind auch die Funktionstrennungen vorhanden. Die Aufgaben und Zuständigkeiten einzelner Rollen sind auf Factsheets schriftlich festgehalten, nicht aber die Zusammenarbeit untereinander. Da den Know-how-Trägern die Informationen über die Beschaffungsplanung der BA fehlen und sie nicht bereits in der Bedarfsphase eingebunden sind, werden diese oft ad hoc in ein Beschaffungsprojekt involviert.

Die Anwendung VM BVerw wird genutzt. Das notwendige Wissen und die Identifikation der Mitarbeitenden mit den oben erwähnten Rollen ist vorhanden. Mehrere Mitarbeitende haben einzelne anerkannte Lehrgänge im Beschaffungswesen absolviert. Die BA verfügt über keinen Plan für die systematische Aus- und Weiterbildung seiner Know-how-Träger.

Die BA hat 2016 und 2018 je ein Reporting zum aktuellen Stand des Beschaffungsmanagements erstellt und eine Selbsteinschätzung des von ihr definierten Maturitätslevels vorgenommen sowie Massnahmen zur Verbesserung formuliert. Der BA sind die spezifischen Chancen und Risiken ihrer Beschaffungen bekannt.

Das Beschaffungswesen ist im Risikomanagement der BA ausgeklammert. Es ist aber grundsätzlich in ihrem Internen Kontrollsystem (IKS) integriert. Eine tiefere Prüfung beider Instrumente wurde im Rahmen der vorliegenden Prüfung nicht vorgenommen.

Beurteilung

Die EFK erkennt die Anstrengungen der BA zur Einhaltung der Compliance bei Beschaffungen sowie der generellen Weiterentwicklung des Beschaffungsmanagements an. Die EFK kann zudem die Selbsteinschätzung und die daraus gewonnenen Erkenntnisse der BA zu

den Aspekten der Beschaffungsorganisation weitgehend bestätigen. Sie geht jedoch auch davon aus, dass insbesondere das Generalsekretariat der BA die begonnenen Bestrebungen zur Weiterentwicklung des Beschaffungsmanagements fortführen wird.

Aus der Prüfung der Einzelgeschäfte, den Interviews und der Selbsteinschätzung geht hervor, dass Lücken bei der Aufbauorganisation bestehen, die geschlossen werden müssen. Bei jedem Schritt der Beschaffung sind die Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit unter den Schlüsselpersonen (mithilfe eines Instruments) noch formell zu regeln. Zudem muss das Know-how durch eine gezielte Aus- und Weiterbildung BA-intern mittelfristig gesichert werden.

Die EFK kann die aktuelle Priorisierung der Beschaffungsrisiken im Gesamtkontext der BA nachvollziehen.

Eine gründliche Abbildung der Risiken ist notwendig. Die EFK geht davon aus, dass die in diesem Bericht aufgezeigten Lücken ins das IKS einfließen und auch geschlossen werden.

3.5 Die Dokumentation soll eine Beschaffung nachvollziehbar abbilden

Grundsätzlich soll im öffentlichen Beschaffungswesen die Verfahrensgestaltung für Anbieter wie auch Überprüfungsinstanzen nachvollziehbar sein. Dies ermöglicht erst die Sicherstellung der Einhaltung der Transparenz- und Gleichbehandlungsgrundsätze. Einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz leisten insbesondere die Aufbewahrung der relevanten Dokumente. Das VM BVerw wurde in der BA Ende 2016 eingeführt und wird seither bewirtschaftet. Aus Sicht der EFK sind nicht alle geprüften Beschaffungsdossiers vollständig. Bei der BA gibt es keine zentrale Ablage für die Beschaffungsunterlagen, der Umfang der Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte ist nicht festgelegt. Die EFK hat festgestellt, dass die Verfahren mit externer Unterstützung vollständiger und qualitativ besser dokumentiert worden sind. Tendenziell waren die neueren Beschaffungsgeschäfte besser dokumentiert als die älteren.

Beurteilung

Eine Gesamtübersicht über alle Beschaffungen wird durch das VM BVerw dokumentiert und stetig ergänzt, was von der EFK begrüßt wird.

Nicht bei allen Beschaffungen ist der gesamte Ablauf vom Bedürfnis bis zur Auftragsabwicklung transparent und nachvollziehbar dokumentiert. Die Vorgabe für die Struktur der Geschäftsablage muss noch erarbeitet werden. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994, SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995, SR 172.056.11

Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) vom 19. März 2010, SR 173.71

Government Procurement Agreement (GPA), Annex 4

Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) vom 6. Oktober 1989, SR 823.11

Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVV) vom 16. Januar 1991, SR 823.111

Anhang 2: Abkürzungen

AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz
AVV	Arbeitsvermittlungsverordnung
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
IKS	Internes Kontrollsystem (für die finanzrelevanten Geschäftsprozesse in der Bundesverwaltung)
Simap	Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz
VM BVerw	Vertragsmanagement Bundesverwaltung
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Anhang 3: Glossar

Abruf	Auslösung einer Bestellung bei einem Rahmenvertrag
BKB	Die BKB ist das Strategieorgan der Bundesverwaltung für die Bereiche Güter- und Dienstleistungsbeschaffung.
Rahmenvertrag	Vertrag, in dem in einem definierten Zeitraum eine festgelegte Menge eines bestimmten Produkts vom Abnehmer in festzulegenden Teilmengen abgerufen wird
Verleihbewilligung	Behördliche Bewilligung für eine Firma, die gewerbsmässigen Personalverleih betreibt
Vertragsmanagement Bundesverwaltung	Instrument des Beschaffungscontrollings der Verwaltungseinheiten in Form einer standardisierten Informatikanwendung (SAP)
Workflow	Automatisierte Geschäftsprozesse (bspw. durch Informatiksysteme unterstützt)
WTO-Schwellenwert	Für Dienstleistungen und Lieferungen liegt der WTO-Schwellenwert zum Prüfungszeitpunkt bei 230 000 Franken (ohne Mehrwertsteuer).

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).