



Beschaffungsprüfung mit Analyse von ausgewählten Geschäften

MeteoSchweiz



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH – 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16611.311.00094.008
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Beschaffungsprüfung mit Analyse von ausgewählten Geschäften MeteoSchweiz

Das Wesentliche in Kürze

MeteoSchweiz verfügte 2014 über ein Beschaffungsvolumen von 24 Millionen Franken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte in ihrer Prüfung erhebliche Mängel im Beschaffungsgebaren des Amtes fest.

Die Beschaffungsorganisation benötigt Handlungs- und Weisungskompetenzen

Die Interne Beschaffungskoordination (iBK) von MeteoSchweiz verfügt über keine Handlungs- und Weisungskompetenzen und ist ein rein beratendes Organ, welches nicht verpflichtend in die Beschaffungsprozesse miteinbezogen werden muss. Häufig erfährt die iBK von Beschaffungen erst aufgrund der wöchentlichen Zahlungslisten. Die Geschäfte sind zu diesem Zeitpunkt oftmals bereits ausgeführt und abgeschlossen. Obwohl die iBK über Beschaffungs-Know-how verfügt, ist ihr ein aktives Eingreifen, zum Beispiel bezüglich der korrekten Verfahrenswahl, nicht möglich.

Hier sieht die EFK dringenden Handlungsbedarf. Die iBK muss frühestmöglich in den Beschaffungsprozess integriert werden und entsprechende Kompetenzen erhalten. MeteoSchweiz hat zukünftig klar festzulegen, wer zu welchem Zeitpunkt im Prozess durchführt, entscheidet, beigezogen wird und wer informiert werden muss.

Transparenz ist bei den Beschaffungsgeschäften zu schaffen

Keines der 31 gesichteten Geschäftsdossiers war vollständig. Notwendige Unterlagen standen im Beschaffungsbereich von MeteoSchweiz nicht zur Verfügung und konnten von der EFK somit auch nicht geprüft werden. Der Beschaffungsgrundsatz der Transparenz war somit nicht erfüllt. Bei den vorliegenden Dokumenten fanden sich teilweise grosse Mängel. So waren bei zahlreichen Geschäften, die im offenen Verfahren ausgeschrieben wurden, keine Pflichtenhefte oder Evaluationen vorhanden. Werden Pflichtenhefte und Evaluationen erstellt, sind diese oftmals mangelhaft.

Konsequente Bündelung vermeidet Splitting und bringt mehr Wettbewerb

Bei MeteoSchweiz liegt bei neun von 31 geprüften Geschäften Splitting vor. Zahlreiche Aufträge wurden jahrelang gesplittet und immer wieder knapp unter dem Schwellenwert vergeben, ab dem Wettbewerb hätte geschaffen werden müssen. Dies deutet auf ein stetiges und teilweise wohl bewusstes Umgehen von Schwellenwerten hin.

Es ist daher zwingend erforderlich, dass die iBK das Beschaffungsgebaren von MeteoSchweiz analysiert, Vorgaben zur Beschaffungsplanung erlässt und bei bereits bestehenden jährlichen Beschaffungen Bündelungen initiiert.



Audit des acquisitions et analyse de marchés sélectionnés MétéoSuisse

L'essentiel en bref

En 2014, le volume des acquisitions de MétéoSuisse s'élevait à 24 millions de francs. Lors de son audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a relevé des lacunes considérables dans la manière dont l'office effectue ses achats.

Le domaine des achats a besoin de compétences pour agir et pour donner des instructions

La coordination interne des achats de MétéoSuisse n'a aucune compétence pour agir ou pour donner des instructions. Cet organe purement consultatif, qui ne doit pas obligatoirement être impliqué dans le processus d'acquisition, n'est souvent informé des achats que grâce aux listes hebdomadaires des paiements. Or il est fréquent que les marchés soient alors déjà réalisés et achevés. Bien que la coordination interne des achats dispose d'un savoir-faire en la matière, elle ne peut pas intervenir efficacement, par exemple pour choisir la procédure adéquate.

Le CDF estime qu'il est urgent d'agir dans ce domaine. La coordination interne des achats doit participer dès que possible au processus d'acquisition et être dotée des compétences correspondantes. À l'avenir, MétéoSuisse devra clairement définir les responsabilités à chaque étape du processus (qui fait quoi, qui décide, qui doit y participer et qui doit être informé).

Transparence requise dans les acquisitions

Aucun des 31 dossiers examinés n'était complet. Les documents nécessaires n'étaient pas disponibles auprès du service des achats de MétéoSuisse et n'ont donc pas pu être vérifiés par le CDF. Le principe de transparence inhérent à toute acquisition n'était par conséquent pas respecté. Les documents fournis présentaient parfois d'importantes lacunes. Ainsi, plusieurs marchés adjugés dans le cadre d'une procédure ouverte ne comportaient ni cahier des charges ni évaluations. Lorsque des cahiers des charges et des évaluations avaient été réalisés, ils étaient souvent déficients.

Des regroupements cohérents évitent le fractionnement et stimulent la concurrence

Neuf des 31 marchés examinés de MétéoSuisse ont fait l'objet d'un fractionnement. De nombreux marchés ont été morcelés pendant des années et adjugés juste en dessous du seuil qui aurait dû permettre une véritable concurrence. Cela reflète un contournement systématique, voire intentionnel, des seuils.

La coordination interne des achats doit donc impérativement analyser la manière dont MétéoSuisse effectue ses acquisitions, édicter des prescriptions sur la planification des achats et procéder à des regroupements pour les acquisitions annuelles existantes.

Texte original en allemand

Verifica degli acquisiti e analisi degli affari selezionati MeteoSvizzera

L'essenziale in breve

Nel 2014 MeteoSvizzera disponeva di un volume d'acquisto di 24 milioni di franchi. In occasione della sua verifica il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato lacune importanti nelle modalità degli acquisti dell'Ufficio.

L'organizzazione degli acquisti necessita delle competenze per agire ed emanare istruzioni

Il coordinamento interno degli acquisti di MeteoSvizzera non dispone di alcuna competenza che gli permetta di agire ed emanare istruzioni. Quest'organo puramente consultivo, che non deve obbligatoriamente partecipare ai processi d'acquisto, spesso viene a conoscenza degli acquisti solo attraverso le liste settimanali dei versamenti. Capita di frequente che, a quel punto, le operazioni sono già state effettuate e concluse. Sebbene il coordinamento interno degli acquisti possieda il know-how in materia, non può intervenire efficacemente, ad esempio per scegliere la procedura corretta.

Il CDF ritiene urgente intervenire in questo ambito. Il coordinamento interno degli acquisti deve essere integrato quanto prima nel processo di acquisto e deve essere dotato delle relative competenze. In futuro MeteoSvizzera dovrà definire chiaramente le responsabilità per ogni tappa del processo (chi vi partecipa, chi lo esegue, chi ha le competenze decisionali e chi deve essere informato).

Occorre creare trasparenza nelle operazioni di acquisto

Nessuno dei 31 dossier esaminati era completo. Presso il settore degli acquisti di MeteoSvizzera non erano a disposizione i documenti richiesti e pertanto il CDF non ha potuto verificarli. Di conseguenza non è stato adempiuto il principio fondamentale della trasparenza negli acquisti. Nei documenti forniti sono state in parte riscontrate lacune importanti. Infatti, numerose commesse messe a pubblico concorso non comprendevano capitolati d'oneri né valutazioni. Nei casi in cui tali documenti erano stati redatti, spesso erano carenti.

La concentrazione coerente degli acquisti evita il frazionamento e stimola la concorrenza

Nove dei 31 dossier esaminati presso MeteoSvizzera sono stati oggetto di frazionamento. Per anni numerose commesse sono state frazionate e aggiudicate appena al di sotto del valore soglia che avrebbe dovuto creare una vera concorrenza. Ciò riflette un'elusione sistematica e consapevole dei valori soglia.

È pertanto assolutamente necessario che il coordinamento interno degli acquisti analizzi le modalità degli acquisti di MeteoSvizzera, emani prescrizioni sulla pianificazione degli acquisti e proceda a concentrazioni per gli acquisti annuali esistenti.

Testo originale in tedesco



Procurement audit with analysis of selected transactions MeteoSwiss

Key points

In 2014, MeteoSwiss had a procurement volume of CHF 24 million. In its audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) found serious shortcomings in the office's procurement conduct.

Procurement organisation unit requires authority to take action and issue directives

The internal procurement coordination body in MeteoSwiss has no authority to take action and issue directives and is a purely advisory body which has no binding obligation to be involved in the procurement process. Very often the internal procurement coordination body finds out about procurements only through the weekly payment lists. By this point in time, the transactions have very often already been performed and completed. Although the internal procurement coordination body has procurement know-how, it cannot actively intervene, for example, with regard to the correct selection of processes.

The SFAO finds that urgent measures are needed here. The internal procurement coordination body must be integrated in the procurement process as early as possible and should receive the corresponding authority. In the future, MeteoSwiss must set out clearly who is to implement, take decisions and be involved in the procurement process, when they are to do this and who has to be informed.

Transparency is essential in procurement transactions

None of the 31 transaction files looked at were complete. Required documents were not available in MeteoSwiss's procurement area and were thus not able to be audited by the SFAO. The procurement principle of transparency was thus not met. In the documents which were available, there were major deficiencies in places. In the case of a number of contracts which had been put out to tender, no specifications or evaluations were available and even if they had been drawn up, they were very often deficient.

Consistent bundling avoids splitting and provides greater competition

In MeteoSwiss, nine transactions out of 31 were split up. Numerous contracts had been split up for many years and time and again awarded just below the threshold at which competition should have been created. This points to a consistent and in part conscious circumvention of thresholds.

It is therefore imperative that the internal procurement coordination body analyses the procurement conduct of MeteoSwiss, issues requirements for procurement planning and initiates bundling for existing annual procurements.

Original text in German



Generelle Stellungnahme der MeteoSchweiz zur Prüfung:

MeteoSchweiz hat in den letzten Jahren sehr viel Wert auf die korrekte interne Ausgestaltung des Beschaffungsrechts gelegt. Die kritisierte dezentrale Dokumentation/Ablage hat unseres Erachtens das Gesamtbild der Prüfung unnötigerweise negativ geprägt.



Inhaltsverzeichnis

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	9
2	Information zu MeteoSchweiz	9
3	Strategie und Planung	10
3.1	Auf das Amt angepasste Beschaffungsstrategie ist zu erarbeiten	10
4	Aufbau- und Ablauforganisation im Beschaffungsbereich	11
4.1	Die Beschaffungsorganisation benötigt Handlungs- und Weisungskompetenzen	11
4.2	Die Vorgaben und Prozessbeschriebe müssen verbessert werden	12
4.3	Beschaffungsspezifisches Knowhow ist vorhanden	14
4.4	Es wurden Beschaffungen ohne Delegation getätigt	14
4.5	Die Unbefangenheitserklärung muss von allen im Beschaffungsprozess Involvierten unterzeichnet werden.	15
5	Einzelgeschäfte	16
5.1	Nur mit klaren Vorgaben der Dokumentation kann die Transparenz bei den Beschaffungsgeschäften sichergestellt werden.	16
5.2	Der Bedarf muss schriftlich nachgewiesen werden	17
5.3	Konsequente Bündelung vermeidet Splitting und bringt mehr Wettbewerb	18
5.4	Pflichtenhefte liegen oft nicht vor	19
5.5	Die vorhandenen Evaluationen sind nicht nachvollziehbar	20
5.6	Vertrags-/Bestellungsgestaltung mit Verbesserungspotenzial	21
6	Schlussbesprechung	23
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	25
	Anhang 3: Aufbauorganisation der iBK und Organigramm MeteoSchweiz	26

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Beschaffungsprüfung bei MeteoSchweiz durchgeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Aus dem Prüfauftrag ergibt sich folgende Fragestellung:

- Ermöglicht die bestehende Beschaffungsorganisation rechtssichere und wirtschaftliche Beschaffungen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Zumbühl und Katrin Windolf (Revisionsleiterin) durchgeführt. Sie bezog sich auf die Organisation mit Vorgaben und Weisungen sowie auf ausgewählte Geschäfte aus den verschiedenen Bereichen der Jahre 2013 bis 2015. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche, stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Stichproben wurden nach dem Prinzip der Wesentlichkeit und aufgrund von Risikoüberlegungen gezogen. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen, soweit vorhanden, und die benötigte Infrastruktur standen den Prüfenden uneingeschränkt zur Verfügung. Die Prüfung vor Ort wurde vom 25. Januar bis 5. Februar 2016 durchgeführt.

2 Information zu MeteoSchweiz

MeteoSchweiz ist dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) angegliedert und ist ein FLAG-Amt (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget). Es erbringt im Auftrag des Bundes verschiedene Wetter- und Klimadienstleistungen zum Schutz und zum Nutzen der Schweiz. Das Amt hält Standorte in Zürich, Genf, Payerne und Locarno-Monti. Die Organisation besteht aus sieben Bereichen: Analyse und Prognosen, Messungen und Daten, Dienstleistungen und Kunden, Informations- und Kommunikationstechnologie, Strategie und Planung, Finanzen und Logistik, Personal und Ausbildung. MeteoSchweiz verfügte 2014 über ein Beschaffungsvolumen von 24 Millionen Franken. Die Beschaffungsorganisation ist am Standort Zürich zentralisiert und besteht aus der zentralen Beschaffungskoordination (iBK) sowie dem zentralen Einkauf (ZEK) (siehe Ziffer 4.1.). Insgesamt stehen bei MeteoSchweiz 2.75 Personeneinheiten (PE) für strategische und operative Beschaffungsaufgaben zur Verfügung.



3 Strategie und Planung

3.1 Auf das Amt angepasste Beschaffungsstrategie ist zu erarbeiten

MeteoSchweiz verfügt über keine dokumentierte Beschaffungsstrategie. Daher werden alle Güter und Dienstleistungen fast ohne strategische Vorgaben und separat beschafft. Es findet keine Analyse der Beschaffungsmärkte statt. Auch bei freihändigen Vergaben nach Art. 13 Abs. 1 lit. c VöB liegen keine schriftlichen Analysen vor.

MeteoSchweiz nutzt das IT Vertragsmanagement-Tool des Bundes seit Januar 2015. Alle neu abgeschlossenen Verträge werden hierin erfasst. Die Nacherfassung von Verträgen vor diesem Zeitpunkt ist zum Prüfzeitpunkt noch nicht abgeschlossen. MeteoSchweiz verfügte deshalb nicht über eine transparente und komplette Übersicht über alle laufenden Verträge. Gemäss Angaben von MeteoSchweiz besteht diese Übersicht seit dem 29. Februar 2016.

Beurteilung:

Die EFK sieht Handlungsbedarf, eine auf das Amt angepasste Beschaffungsstrategie MeteoSchweiz zu erarbeiten und konsequent umzusetzen. Die folgenden Schwerpunkte sind nach Auffassung der EFK darin zu berücksichtigen:

Warengruppenstrategie: Beim Erstellen einer Warengruppe werden mehrere gleiche oder ähnliche Güter oder Dienstleistungen in einer Gruppe zusammengefasst. Über jeder dieser Warengruppen lassen sich Rahmenverträge mit einem oder mehreren Lieferanten abschliessen. So können Güter oder Dienstleistungen über Rahmenverträge rechtskonform mit einem einmaligen Beschaffungsaufwand bezogen werden. Transaktionskosten für Beschaffungen lassen sich so erheblich verringern.

Beschaffungsmarktforschung: Das Vorgehen bei der Analyse von Beschaffungsmärkten ist in einer Strategie festzuhalten. Hier ist aufzuzeigen, welche Quellen bei der Analyse heranzuziehen sind sowie die zu verwendende Methode. Bei der Auswahl der Verfahrenswahl ist die Beschaffungsmarktforschung zentral. So muss bei einer freihändigen Vergabe nach Art. 13 Abs. 1 lit. c VöB eine schriftliche Analyse des Beschaffungsmarktes vorliegen.

Vertragsmanagement: Es überwacht die Lebenszyklen aller abgeschlossenen und laufenden Verträge und schafft so eine transparente Übersicht. Eine solche Übersicht ist Voraussetzung für eine zweckmässige Planung. Laufende Verträge können optimiert und Bezüge überwacht werden. Beschaffungen können rechtzeitig initiiert und so zeitliche Engpässe vermieden werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, eine mehrjährige, auf das Amt angepasste Beschaffungsstrategie zu entwickeln, Beschaffungsmärkte zu erheben und darauf basierend Warengruppen zu definieren. Aufgrund der festgelegten Warengruppen sind Rahmenverträge abzuschliessen.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Im Auftrag der GL wird eine Strategie zu Beschaffungsinhalten (Warengruppen), zu pre-operativen Vorgehensweisen (Marktanalysen) und Planung (Life-Cycle-Überlegungen bei Investitionen) entwickelt. Aus der Strategie sollen zudem eine grobe Mehrjahresplanung sowie ein detaillierter Jahresplan der Beschaffungsgeschäfte abgeleitet werden können. Zudem überprüfen wir, ob MeteoSchweiz weiterhin an den Delegationsvereinbarungen festhalten soll.

4 Aufbau- & Ablauforganisation im Beschaffungsbereich

4.1 Die Beschaffungsorganisation benötigt Handlungs- und Weisungskompetenzen

Die Beschaffungsorganisation bei MeteSchweiz besteht aus der internen Beschaffungskoordination (iBK) und dem zentralen Einkauf (ZEK) (siehe Anhang 3, Abbildung 1 & 2). Die iBK setzt sich zusammen aus einem Vertreter des Projektmanagements, dieser leitet die iBK, der Chefin des Rechtsdiensts sowie dem Chef des ZEK.

Der Leiter der iBK sowie die Chefin des Rechtsdiensts finden sich im Organigramm im Bereich Strategie und Planung, der Chef der ZEK im Bereich Finanzen und Logistik. Die iBK ist so im Organigramm von MeteSchweiz an zwei Bereiche angehängt.

Die Aufgabe der iBK ist die Beratung und Unterstützung der Bedarfsträger bei der Erarbeitung der notwendigen Beschaffungsdokumente. Weisungskompetenzen hat die iBK nicht. Sie verfügt lediglich über das Recht einer Eskalation zum Direktor.

Die Bedarfsträger sind an keinem Punkt des Beschaffungsprozesses verpflichtet, die iBK bei ihren Beschaffungen beizuziehen. So ist von der Bedarfsplanung bis zur Offertevaluation der Prozess im Verantwortungsbereich der Bedarfsträger. Explizit ausgeschlossen vom Pflichtenheft der iBK ist die konkrete Durchführung von WTO Beschaffungen. Diese werden durch das BBL durchgeführt und durch den Leiter der iBK höchstens «begleitet». Auch finden Vergaben an externe Dienstleister ohne Einbezug der Beschaffungsspezialisten statt.

Der ZEK ist erst bei der Umsetzung der Beschaffung für das Vertragsmanagement, die Inventarführung und die Beschaffungsregistrierung zuständig.

Beurteilung:

Grundsätzlich sind für Beschaffungen einerseits das Wissen des Bedarfsträgers und andererseits das beschaffungsspezifische Wissen des Einkäufers erforderlich. Nur so sind die Voraussetzungen gegeben, um die Beschaffungen wirtschaftlich und rechtskonform abwickeln zu können. Diese Voraussetzungen sind bei MeteSchweiz nicht gegeben. Dies ist mit ein Grund für die bei der Prüfung der Einzelgeschäfte durch die EFK festgestellten Mängel.

Das Beschaffungswesen bei MeteSchweiz muss gestärkt werden. Das Fach-Know-how muss bereits bei der Bedarfsplanung sowie bei der mittel- und langfristigen Beschaffungsplanung zwingend einfließen. Das Einkaufsgebaren ist periodisch zu analysieren, Optimierungspotenzial und Synergien sind zu klären.

Die iBK muss mit umfassenden Pflichten und Kompetenzen ausgestattet werden. Sie muss generelle fachspezifische Weisungen sowie Weisungen bezüglich der Einzelgeschäfte erlassen dürfen. Bei Einzelgeschäften muss sie bereits in der Bedarfsphase einbezogen werden. Weiterhin muss die iBK WTO Ausschreibungen begleiten und für diese die beschaffungsspezifische Verantwortung übernehmen.

Die notwendige Stärkung der iBK mit einer klaren Kompetenzzuteilung birgt in der bestehenden Organisationsform ein gewisses Konfliktpotenzial, da die Mitglieder aus unterschiedlichen Verantwortungsbereichen der Linie kommen. Deshalb sind die Unterstellung der iBK und deren Mitglieder zu



überprüfen. Auch das Zusammenwirken der drei iBK Mitglieder muss geregelt werden. Um Doppelpurigkeiten zu vermeiden, soll von Seiten der iBK ein «single point of contact» zu den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes bestimmt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, das Beschaffungswesen mit dem fachspezifischen Know-how für die rechtskonforme Abwicklung der Beschaffungen verantwortlich zu machen. Das Beschaffungswesen muss so mit Kompetenzen ausgestattet werden, dass ein effektives Handeln möglich ist. Es soll «single point of contact» zu den zentralen Beschaffungsstellen sein, mittel- und langfristige Beschaffungsplanungen durchführen und Optimierungen planen.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Die iBK soll basierend auf der Strategie im Zusammenhang mit Beschaffungen zwingend konsultiert werden müssen. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der iBK werden durch die GL festgelegt.

4.2 Die Vorgaben und Prozessbeschriebe müssen verbessert werden

MeteoSchweiz hat kein Beschaffungshandbuch mit beschaffungsspezifischen Angaben wie anzuwendende Eignungs- und Zuschlagskriterien, Preisbewertungsmodell sowie mit Mustervorlagen für Pflichtenheft und Evaluationen.

Das Amt verfügt aber über beschaffungsspezifische Dokumente (Unterschriftenreglement; Organisationsreglement, Geschäftsorganisationskonzept, Organigramm und Prozess Beschaffungen, usw.). Diese sind im Prozess Beschaffungen unter Hilfsmitteln verlinkt. Das Dokument «Prozess Beschaffungen» beschreibt den Ablauf, die einzelnen Merkmale, Hilfsmittel, Output und Verantwortlichkeiten.

Bei Verantwortlichkeiten ist der Bedarfsträger für den gesamten Beschaffungsprozess festgehalten. Dieser bestimmt den Bedarf, holt die Offerten ein, evaluiert diese und erstellt den Vertrag.

Die iBK sowie der Integrationsmanager¹ sind im Geschäftsorganisationskonzept mit beschaffungsrelevanten Aufgaben betraut, in den gesamten Prozessvorgaben jedoch nicht aufgeführt. Diese sind im Geschäftsordnungskonzept «Interne Beschaffungskoordination» erwähnt, aber nicht in den Prozessen.

¹ Der Integrationsmanager (IG) stellt die Schnittstelle zwischen IT und dem Betrieb dar. Der IG leitet das Information Advise Board. Hier werden Ideen im IT Bereich erörtert sowie deren Betrieb und Umsetzbarkeit. Der IG besitzt Erfahrung in beiden Bereichen (IT & Betrieb) und kann daher die Schnittstelle bilden. Der IG entscheidet im Anschluss an ein Information Advise Board, ob ein Beschaffungsantrag gestellt wird.

Im Prozess ist D-E-B-I² nicht definiert. Es ist nur aufgeführt, wer verantwortlich ist, nicht aber, wer die einzelnen Ablaufphasen durchführt, wer entscheidet, wer beigezogen und wer informiert werden muss. Es fehlen im Prozess auch wichtige beschaffungsspezifische Schritte und.

Im Dokument «Unterschriftenregelung» ist unter Ziffer 8.3 festgehalten, welche Dokumente zentral abzulegen sind. Aufgeführt sind unter anderem Verträge sowie diesen zugrunde liegende Beschaffungsaufträge. Nicht aufgeführt sind Vorgaben welche Dokumente, mit welcher Struktur und Qualität an welchem Ort abzulegen sind, um den gesamten Beschaffungsprozess nachvollziehbar zu machen.

Um dieser Ablageproblematik entgegenzuwirken, hat MeteoSchweiz das Tool *My IT* entwickelt. In diesem Tool werden seit September 2015 alle beschaffungsrelevanten Dokumente zentral abgelegt. Der Bedarfsträger wird durch *My IT* durch den Beschaffungsprozess geleitet. Das Tool deckt die Vorvertragsphase ab und soll in Zukunft auch den Genehmigungsweg beinhalten.

Beurteilung:

Das Beschaffungsgebaren bei MeteoSchweiz kann nur verbessert werden, wenn die beschaffungsspezifischen Phasen in die Prozesse eingebunden werden. Die iBK muss bereits bei der Bedarfsermittlung dem Bedarfsträger beigelegt sein.

Alle Rollen, wie zum Beispiel diejenige des Integrationsmanagers, müssen erfasst und abgebildet werden. Dabei müssen nicht nur die Verantwortlichkeiten, sondern auch D-E-B-I geregelt und festgehalten werden.

Um eine Unité de doctrine innerhalb von MeteoSchweiz sicherzustellen, sind beschaffungsspezifische Leitplanken zum Beispiel mit Hilfe eines Beschaffungshandbuchs vorzugeben. In diesem Handbuch können unter anderem Anforderungen an die Bedarfsformulierung festgehalten werden.

Weiter müssen übergeordnete Aufgaben der iBK wie periodisches Analysieren des Beschaffungsgebarens von MeteoSchweiz mit Ortung von Optimierungspotenzial und Synergien sowie der mittel- und langfristigen Beschaffungsplanung zwingend in die Prozesse und Vorgaben einfließen.

Die geprüften Einzelgeschäfte zeigen, dass aufgrund fehlender Vorgaben über die Dokumentationspflicht vor dem Beschaffungsantrag und Vertrag ergänzende Unterlagen in den einzelnen Beschaffungsdossiers im Beschaffungsbereich von MeteoSchweiz nicht zur Verfügung standen und somit eine rechtskonforme, transparente Beschaffung von der EFK nicht beurteilt werden kann. Es müssen klare Vorgaben gemacht werden, welche Unterlagen in welcher Struktur, Qualität, an welchem Ort abgelegt werden müssen, um dem Beschaffungsgrundsatz der Transparenz gerecht zu werden (vgl. Ziffer 5.1).

Das neu geschaffene Modul *My IT* kann in Zukunft bei der Umsetzung unterstützend wirken. Ein Umgehen von *My IT* und damit der ZEK ist jedoch weiterhin möglich.

² D=Durchführung, E=Entscheidung; B=Beizug; I=Information



Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, in den Vorgaben zu den einzelnen Phasen des Beschaffungsprozesses zu regeln, wer durchführt, entscheidet, beigezogen und informiert werden muss. Die erforderlichen Tätigkeiten in den einzelnen Phasen sind festzuhalten und mit Hilfsmitteln zu verlinken.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Der Beschaffungsprozess wird im Einklang mit der Weisung des EFD über die harmonisierten Beschaffungsprozesse überarbeitet, insbesondere unter Berücksichtigung der Anhänge I und II (Einbezug von DEBI).

4.3 Beschaffungsspezifisches Knowhow ist vorhanden

Zwei Mitarbeitende des ZEK, darunter der Leiter, haben die Grundausbildung beim Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) besucht. Eine weitere Mitarbeiterin wird diese Ausbildung im Jahr 2016 noch absolvieren. Der Leiter der iBK hat die Grundausbildung des KBB besucht und diese auch mit dem Zertifikat abgeschlossen. Er alleine ist bei MeteoSchweiz durch das KBB zertifiziert. Gemäss Anhang 2 der auf den 1. Januar 2016 revidierten Org.-VöB ist dieser Zertifikatsabschluss neu auch geforderter Fähigkeitsnachweis durch mindestens einen Projektbeteiligten.

Beurteilung:

Das Beschaffungs-Knowhow, teilweise auch mit dem geforderten Fachzertifikat, ist bei MeteoSchweiz vorhanden. Dieses Knowhow sollte stärker und früher in den Beschaffungs- und Planungsprozess eingebunden werden. Die Bedarfsträger sollten besser auf das Beschaffungsrecht mit ihren Anforderungen sensibilisiert werden. Diese Sensibilisierung könnte auch intern durch die vorhandenen Knowhow Träger, zum Beispiel durch Schulungen, erfolgen.

4.4 Es wurden Beschaffungen ohne Delegation getätigt

MeteoSchweiz verfügt über je eine Beschaffungsdelegationen vom BBL und der armasuisse. Die Delegation des BBL betrifft Informatikdienstleistungen bis zum WTO Schwellenwert mit Ausnahme für Soft- und Hardware Wartung. Diese läuft Ende 2017 ab. Die Delegation von armasuisse ist bereits Ende 2013 abgelaufen und bisher nicht erneuert worden. Diese betraf u.a. Maschinen und Apparate sowie Dienstleistungen für die Bereitstellung, den Betrieb und Unterhalt der Güter.

Obwohl die Delegation von armasuisse 2013 abgelaufen war, wurden in den Jahren 2014 und 2015 für rund 1,5 Mio. Franken Beschaffungen getätigt, für die armasuisse zuständig ist. MeteoSchweiz macht geltend, dass diese Aufwendungen auf einer WTO Ausschreibung basieren, die vor Ablauf der Delegation getätigt wurde.

In der Prüfzeitperiode (2013/14 bis heute) wurden ausserdem Drucksachen sowie Wartungsverträge für Software selbstständig beschafft, ohne dass dafür eine Delegation des BBL vorlag. Ob das BBL hier bei der Beschaffung einbezogen wurde und wie das entsprechende Gesamtvolumen war, kann aufgrund der vorhandenen Dokumentation nicht beurteilt werden.

Beurteilung:

MeteoSchweiz tätigte Beschaffungen, die im Kompetenzbereich der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes liegen. MeteoSchweiz verfügte hierfür über keine oder bereits seit 2013 abgelaufene Delegation.

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, die Beschaffungsdelegationen aktiv zu bewirtschaften und die darin festgehaltenen Auflagen zu überwachen. Auslaufende Delegationen sind rechtzeitig zu erneuern. Die entsprechenden Bestimmungen sind in die Prozesse resp. Vorgaben aufzunehmen.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Die Überwachung der laufenden Beschaffungsdelegationen wird überprüft und via Vertragsmanagement (VM) sichergestellt.

4.5 Die Unbefangenheitserklärung muss von allen im Beschaffungsprozess Involvierten unterzeichnet werden

Eine Übersicht aller unterzeichneten Unbefangenheitserklärungen liegt nicht vor. Die allgemeinen Unbefangenheitserklärungen sind beim Leiter ZEK hinterlegt. Besonders die Bedarfsträger sind hier noch ungenügend erfasst. Einige projektbezogene Unbefangenheitserklärungen liegen vor, diese sind jedoch lückenhaft. Aufgrund der lückenhaften Dokumentation und der fehlenden Vorgaben bleibt unklar, ob externe Dienstleistungsnehmer, die bei der Bedarfsermittlung oder unterstützend im Beschaffungsprozess mitgewirkt hatten, eine projektbezogene Unbefangenheitserklärung unterzeichnet haben.

Beurteilung:

Alle Personen die im Beschaffungsprozess involviert sind, müssen eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen. Mit dieser verpflichten sich die Mitarbeitenden eine allfällige Beziehungsnähe zu einem Anbieter, ihrem Vorgesetzten offen zu legen. Eine solche Unbefangenheitserklärung haben auch alle jene zu unterzeichnen, die Einfluss auf die Erstellung eines Pflichtenheftes nehmen können. Alle Personen die wiederkehrend in solche Beschaffungsprozesse involviert sind haben eine generelle Erklärung zu unterzeichnen.

Personen die im Rahmen eines Projektes in den Beschaffungsprozess involviert sind oder sein können, haben eine projektbezogene Unbefangenheitserklärung zu unterzeichnen. Dies trifft insbesondere für externe Auftragnehmer zu.

Damit sichergestellt werden kann, dass alle im Beschaffungsprozess involvierten Mitarbeitenden und Beauftragte eine solche Erklärung unterzeichnen, ist eine entsprechende Übersichtsliste zu erstellen. Das Erstellen und die periodische Erneuerung einer Unbefangenheitserklärung muss in die Prozesse aufgenommen werden. Entsprechende Verantwortlichkeiten sind zu regeln.



Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, von allen Personen, die im Beschaffungsprozess involviert sind, periodisch eine generelle oder projektbezogene Unbefangenheitserklärung unterschreiben zu lassen. Es ist eine Übersicht über die bestehenden Unbefangenheitserklärungen zu erstellen. Dieses Vorgehen ist in die Prozesse aufzunehmen.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Im Beschaffungsablauf ist ein Checkpunkt zu integrieren, mit welchem die systematische Kontrolle und eine nachvollziehbare Dokumentenablage betreffend Unbefangenheitserklärung sichergestellt werden kann.

5 Einzelgeschäfte

5.1 Nur mit klaren Vorgaben der Dokumentation kann die Transparenz bei den Beschaffungsgeschäften sichergestellt werden

In Ziffer 8.3 des «Unterschriftenreglements von MeteoSchweiz» ist geregelt, welche Dokumente zentral abzulegen sind. Hier werden der unterschriebene Beschaffungsauftrag sowie die Originale der Verträge mit Nachträgen und dem Unterschriftenlaufblatt genannt. Weitere Vorgaben bezüglich Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte bestehen nicht.

Aufgrund dieser alleinigen Vorgabe bezüglich der Ablage, standen für die Prüfung in den meisten Fällen nur diese Unterlagen zur Verfügung. Es bleibt festzuhalten, dass auch diese vor allem bei älteren Geschäften im Prüfungszeitraum nicht immer vollständig waren. Es fehlten fünf der Verträge in den Dossiers und zwei waren nicht gegengezeichnet.

Bei den der EFK vorgelegten Dokumente fehlte die Vorvertragsphase wie Bedarfsnachweis, Verfahrenswahl, Pflichtenheft, Offertevaluationen weitgehend. Weiterhin fehlten die Publikationen der Zuschläge im simap, die aufgrund der Auftragsvolumen bei zahlreichen der geprüften Geschäfte hätte erfolgen müssen.

Beurteilung:

Die der EFK vorgelegten Dokumentationen der Geschäfte sind ungenügend. Dem Beschaffungsgrundsatz der Transparenz wird in keiner Weise entsprochen. Im gesamten Beschaffungsprozess ist darauf zu achten, dass die Geschäfte so dokumentiert sind, dass von der Festlegung des Bedürfnisses bis hin zum Nutzen des Beschaffungsgegenstandes jeder Schritt transparent nachvollzogen werden kann.

Mit *My IT* wurde hier bereits ein erster Schritt in Richtung eines zentralen Ablageortes sowie einer klaren Ablagestruktur der beschaffungsrelevanten Dokumente getätigt. Allerdings besteht mit diesem zusätzlichen IT-Hilfsmittel die Gefahr von redundanten Datenablagen. MeteoSchweiz muss somit zukünftig genaue Vorgaben erlassen, was und in welcher Qualität die Dokumente in *My IT* abzulegen sind und welches das führende System für Dokumentablagen ist. Der korrekte Gebrauch von *My IT* ist zum Prüfzeitpunkt noch nicht beurteilbar.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz sicherzustellen, dass die Dokumentation der Geschäfte nach klar vorgegebener Ablagestruktur erfolgt. Es ist vorzugeben, was, wo und in welcher Qualität abzulegen ist. Redundante Datenablagen sind zu vermeiden.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Es wird im Rahmen des neuen Organisationssystems eine geeignete Ablage sichergestellt. Das zu erstellende Beschaffungshandbuch liefert die Ausführungsbestimmungen zur Geschäftsdokumentation.

5.2 Der Bedarf muss schriftlich nachgewiesen werden

Der Bedarf ist bei den Geschäften nicht explizit ausgewiesen. Die genehmigten Beschaffungsanträge liegen zumeist vor. Bei einigen, auch grösseren Beschaffungen, fehlt häufig ein Pflichtenheft, in dem der Bedarf aufgeführt ist.

Bei einigen Geschäften zum Beispiel bei der Beschaffung von Sensoren wurden dieselben Aufträge jährlich immer wieder neu vergeben. Eine Bedarfsplanung und somit die Voraussetzung für eine korrekte Verfahrenswahl sowie das Vermeiden von Splitting ist hier nicht gegeben.

Beispiel:

- *Bei einem Beschaffungsgeschäft sollte eine freihändige Vergabe von Dienstleistungen von 200 000 für das Projekt «ressources mdt-aéroport» basierend auf einer Offerte von 100 000 Franken vergeben werden. Der Rechtsdienst machte darauf aufmerksam, dass dafür ein Einladungsverfahren erforderlich wäre und empfahl deshalb ein Kostendach von 100 000 Franken bis Maximum 150 000 Franken festzulegen. Der Auftrag wurde dann mit Kostendach von 150 000 Franken erteilt.*

Beurteilung:

Es macht den Anschein, dass Beschaffungen oft nicht bedarfs- sondern kostengesteuert sind, um im Bereich der freihändigen Vergaben zu bleiben. Dies zeigt das Beispiel der Beschaffung der Dienstleistung für das Projekt «ressources mdt-aéroport». Die Bedarfsermittlung ist unzureichend.

Fehlen auch bei grösseren Beschaffungen Pflichtenhefte oder liegen nur Offerten vor, so lässt dies den Schluss zu, dass externe Beauftragte das Bedürfnis formuliert haben.

Vorgaben zur gesamtheitlichen Bedürfniserfassung auch mit Angaben zu allfälligen Optionen und späteren Folgeaufträgen, sind zu erlassen. Diese Informationen sind in den Beschaffungsanträgen offenzulegen. Ebenfalls offenzulegen ist beim Abruf aus laufenden Verträgen die bisher beanspruchte Summe. Nur so basieren die Unterschriften auf den Beschaffungsanträgen auf fundierten Informationen.



5.3 Konsequente Bündelung vermeidet Splitting und bringt mehr Wettbewerb

Bei MeteoSchweiz liegt bei neun von 31 geprüften Geschäften Splitting vor. Zahlreiche Aufträge wurden jahrelang gesplittet und immer wieder knapp unter dem Schwellenwert vergeben, ab dem Wettbewerb hätte geschaffen werden müssen (siehe Beispiel Sensoren, Consulting).

Insbesondere bei niedrigpreisigen Beschaffungen, wie zum Beispiel von Gas, wurden diese Geschäfte zusätzlich ohne ein ausreichendes Vertragswerk vergeben.

Auch Beschaffungen über den gesetzlichen Schwellenwerten wurden jahrelang freihändig beschafft, oftmals mit der Begründung des Art. 13 Abs. 1 lit. d VöB.

Eine Auswahl von Beispielen:

- *Alleine in dem von der EFK geprüften Zeitraum 2013, 2014 und 2015 wurden von einem Lieferanten jährlich Sensoren im Gesamtwert von über 200 000 Franken bestellt. Dies in einem Bereich, in dem aufgrund einer abgelaufenen Delegation der armasuisse die Beschaffung über die armasuisse hätte erfolgen müssen.*
- *Weitere Beispiele von Geschäfte bei denen Splitting betrieben wurden beziehen sich auf die Leistungen von zwei Consulting Unternehmen. Hier wurden beim ersten Lieferanten in der Prüfperiode rund 370 000 Franken, bei einem zweiten Lieferanten seit 2011 rund 1.2 Millionen Franken gesplittet vergeben.*
- *Bei einem weiteren Lieferanten wurden eine Vielzahl von Kleinaufträgen mit einem Gesamtvolumen im geprüften Zeitraum 2013–2014 in Millionenhöhe freihändig vergeben.*

Beurteilung

Aufgrund einer fehlenden Beschaffungsplanung können Beschaffungsgeschäfte oftmals nicht ganzheitlich durch die Bedarfsträger sowie die ZEK beurteilt werden. Der Schwellenwert für das Festlegen der Verfahrenswahl ist so schwer zu ermitteln. Vorgaben bezüglich einer umfassenden Beschaffungsplanung sind durch das Amt zu erlassen.

Es ist zwingend erforderlich, den gesamten Life-Cycle eines Produktes in die Beschaffungsplanung miteinzubeziehen oder zumindest 48 Monate bei wiederkehrenden Beschaffungen.

Bei der Festlegung des Auftragsvolumens und somit auch der Verfahrenswahl müssen allfällige Optionen miteinbezogen werden. Dies gilt auch, wenn ein Abruf dieser Optionen ungewiss ist.

Grundsätzlich sind bei der Wahl des gültigen Verfahrens die Kalkulationen vorausschauend und grosszügig festzulegen. Bei einer freihändigen Vergabe über dem gesetzlichen Schwellenwert muss eine schriftliche Begründung vorliegen, weshalb dieses konkrete Geschäft diesem Ausnahmetitel entspricht. Ist die Begründung der freihändigen Vergabe Art. 13 Abs. 1 lit. c VöB, so muss die schriftliche Begründung eine Marktanalyse beinhalten. Des Weiteren sind auch freihändige Vergaben über dem WTO Schwellenwert auf simap zu publizieren.

Es ist zwingend erforderlich, dass die iBK das Beschaffungsgebaren von MeteoSchweiz analysiert, Vorgaben zur Beschaffungsplanung erlässt und bei bereits bestehenden jährlichen Beschaffungen Bündelungen initiiert.

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz, ausgehend von einer Mehrjahresplanung, das ganze Beschaffungsvolumen inklusive allfälliger Optionen abzuschätzen und darauf basierend das massgebende Beschaffungsverfahren abzuleiten. Neubeschaffungen sind rechtzeitig zu initiieren.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Abgeleitet von der Strategie (siehe Empfehlung 1) werden eine detaillierte Jahresplanung sowie eine grobe Mehrjahresplanung erstellt, welche insbesondere auf den Budgetierungsprozess abzustimmen ist.

5.4 Pflichtenhefte liegen oft nicht vor

Bei den geprüften, im offenen-, respektive Einladungsverfahren vergebenen Geschäften liegen bei rund der Hälfte keine Pflichtenhefte respektive keine klaren Aufgabenbeschreibungen in den zur Verfügung stehenden Dossiers vor.

Bei freihändigen Vergaben, bei denen aufgrund des Auftragsvolumens Wettbewerb grundsätzlich angezeigt gewesen wäre, fehlen die Pflichtenhefte gänzlich.

Eine Auswahl von Beispielen:

- *Bei einem Personalstellungsgeschäft mit einem Auftragsvolumen, das ein offenes Verfahren erfordert hätte, liegt kein vom Auftraggeber formuliertes Pflichtenheft vor. Es besteht lediglich eine Offerte des Auftragnehmers.*
- *Bei einem Geschäft mit einem offenen Vergabeverfahren liegt ein Dokument «Specifications / Request for Proposal» vor, es sind jedoch keine vorgängig vorgegebenen Eignungs- und Zuschlagskriterien erfasst.*
- *Bei einem im Einladungsverfahren vergebenen Auftrag «Model Browser» sind im Pflichtenheft zwar die Zuschlagskriterien angegeben, nicht aber deren Gewichtung.*
- *Bei einem im Einladungsverfahren vergebenen Auftrag «Weiterentwicklung der Arbeitskultur» wurden im Pflichtenheft Eignungskriterien definiert, nicht aber Zuschlagskriterien.*

Beurteilung:

Es fehlen oftmals die Pflichtenhefte respektive klare Aufgabenbeschreibungen des Auftraggebers, respektive es sind nur Offerten des Auftragnehmers in den Dossiers vorhanden. Oft fehlen auch diese Offerten.

Dies lässt den Schluss zu, dass der Bedarf bei vielen der Einzelgeschäfte nicht klar definiert ist oder gar vom Auftragnehmer bestimmt wurde. Wie das Beispiel des Geschäfts unter Ziffer 4.2. zeigt, wird das Kostendach nicht immer bedarfsgesteuert festgelegt.

Grundsätzlich sind Beschaffungen erst dann zu tätigen, wenn ein klares, genehmigtes Pflichtenheft respektive ein klarer Aufgabenbeschreibung vorliegen. Ist aufgrund des Volumens Wettbewerb angezeigt, so sind die Bewertungskriterien vorgängig festzulegen und im Pflichtenheft festzuhalten. Die



Zuschlagskriterien und allfällige Unterkriterien müssen für alle nachvollziehbar formuliert sein und sollen mit ihrer Gewichtung angegeben werden. Nur so kann den Beschaffungsgrundsätzen der Gleichbehandlung und Transparenz entsprochen werden. Vorgaben zur Gestaltung und zu qualitativen Inhalten der Pflichtenhefte sind zu erlassen.

5.5 Die vorhandenen Evaluationen sind nicht nachvollziehbar

Bei den Geschäften, die im Wettbewerb vergeben wurden, liegt nicht immer ein Evaluationsbericht vor. Von den geprüften Evaluationen aus den Dossiers ist keine transparent und nachvollziehbar. Punktabzüge sind in den Evaluationen nie begründet.

Eine Auswahl von Beispielen:

- *Das Geschäft der «Optimierung SAP MeteoSchweiz»: Es wurden 3 Firmen zur Offertstellung eingeladen, nur zwei gaben eine Offerte ab. Bei der Evaluation fehlt die Beurteilung der Erfüllung der Eignungskriterien. Da keine Zuschlagskriterien definiert wurden, erfolgte der Zuschlag an die Firma mit dem höher offerierten Kostendach. Als Begründung wurde hier angegeben, «Die Vergabe erfolgte aufgrund des hohen wirtschaftlichen Nutzen, des guten Preis Leistungsverhältnisses sowie der sehr guten, bisher erbrachten Resultate im Gesamtkonzept 'Optimierung SAP MeteoSchweiz'».*
- *Das Geschäft «Modul Browser»: Aus den Notizen geht hervor, dass 6 Firmen offeriert haben. Es sind Kennzahlen der verschiedenen Offerten aufgeführt. Eine Bewertung von definierten Zuschlagskriterien liegt nicht vor.*

Beurteilung:

Um den Beschaffungsgrundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung gerecht zu werden, sind die Bewertungskriterien, deren Gewichtung und dessen Bewertungsmaßstab so festzulegen, dass der Bewerber genau weiss, was wie bewertet wird. Auch sind die Zuschlagskriterien so zu formulieren, dass sie messbar und für den Offertsteller klar sind. Kriterien wie «Bauchgefühl», «Stärkung Führungskräfte» beim Geschäft «Weiterentwicklung Arbeitskultur» erfüllen diese Anforderungen nicht. Auch sind Abzüge bei den Bewertungen zwingend zu begründen.

Bei Vergaben im Einladungsverfahren ist sicher zu stellen, dass mindestens drei Offerten von geeigneten Bewerbern eingeholt werden, wobei einer ortsfremd ist.

Bei den Offertevaluationen durch MeteoSchweiz stellt die EFK massive Mängel fest. Als Grund ist der fehlende Einbezug von Beschaffungsknowhow in diesem Prozessschritt zu nennen. Alleine die Bedarfsträger sind nach den Prozessvorgaben des Amtes für die Offertevaluationen verantwortlich, welche meist kein Wissen in diesem Bereich mitbringen.

Mit dem zwingenden Bezug des fachspezifischen Beschaffungsknowhow auch in dieser Phase, kann die Voraussetzung geschaffen werden, dass künftig die Beschaffungen rechtskonform, transparent und nachvollziehbar abgewickelt werden können.

Empfehlung 8 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt MeteoSchweiz jede Beschaffung (Ausnahme Bagatellbeschaffung) auf Basis eines vom Amt genehmigten Pflichtenheftes respektive Aufgabenbeschriebs zu tätigen. Wenn Wettbewerb angezeigt ist, sind darin auch die technischen Spezifikationen sowie die Zuschlagskriterien und allfällige Unterkriterien mit deren Gewichtung und der Bewertungsskala aufzuführen.

Des Weiteren ist jeder Vergabeentscheid in einem Evaluationsbericht transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme MeteoSchweiz:

Der Beschaffungsprozess wird gemäss Weisung EFD zu Org-VöB überarbeitet und mit Vorgaben zur Minimaldokumentation versehen (inkl. Review und Freigabe).

5.6 Vertrags-/Bestellungsgestaltung mit Verbesserungspotenzial

Vertragsgrundlagen:

Bei Vergaben im offenen Verfahren sowie im Einladungsverfahren, sind die Vertragswerke oftmals in den Dossiers enthalten. Diese entsprechen weitgehend einer Mustervorlage des Bundes. Die Angabe der Rangfolge der Dokumente sowie die massgebenden datierten AGB sind aufgeführt.

Bei freihändigen Vergaben finden sich oftmals die Bestellungen der ZEK in den Dossiers. Diese wurde in einigen Fällen durch den Lieferanten unterschrieben und an die ZEK zurückgeschickt. Die AGB des Bundes sind hier als beiliegend aufgeführt, jedoch wurden diese in den Dossiers nie vorgefunden. Bei Bestellungen, welche aus einem bestehenden Vertrag beziehen, sind ebenfalls die AGB des Bundes «beigelegt». Auch wurden Verträge auf den Vertragsgrundlagen des Auftragnehmers abgeschlossen. Bei den gesichteten Dokumenten sind die Unterschriften nicht immer komplett vorhanden.

Im Weiteren fehlen bei einzelnen Bestellungen die Auftragsbestätigungen des Auftragnehmers.

Eine Auswahl von Beispielen:

- *Das Geschäft «██████ License Agreement»: Es besteht ein Vertrag aus dem Jahr 2006 auf der Vertragsgrundlage des Beauftragten ohne Kostenangabe.*
- *Das Geschäft «Gas»: Der Vertrag vom Jahr 2008 wurde auf den Vertragsgrundlagen des Lieferanten abgefasst.*
- *Das Geschäft «Personalstellung»: Der Vertrag wurde nur vom Auftraggeber, nicht aber vom Auftragnehmer unterschrieben. Er ist somit nicht rechtskräftig.*
- *Das Geschäft «Bürotrennwände»: Hier wurde die Bestellung für die Trennwände von der Auftragnehmerin gegengezeichnet und zurückgeschickt. Es folgte jedoch kurz darauf noch eine Auftragsbestätigung dieser Firma. Diese Bestätigung enthielt den Hinweis «Bitte die Auftragsbestätigung zu kontrollieren und allfällige Unstimmigkeiten innert 5 Tagen zu melden». «Unsere AGBs (Firma) sind Bestandteil dieser Auftragsbestätigung». Es ist nicht dokumentiert, dass MeteoSchweiz auf diese Bestelländerung reagierte. Diese dürfte somit rechtskräftig sein.*



Beurteilung:

Die verwendeten Vertragsdokumente sind, soweit die Mustervorlagen angewendet wurden, korrekt. Es ist der Vertragssicherheit dienlich, wenn die Mustervorlagen des Bundes verwendet werden. Auf die Vertragsvorlagen des Beauftragten ist zu verzichten, weil diese dadurch bessergestellt werden und eine Rechtsunsicherheit besteht.

Wird bei Bestellungen nur auf die beiliegenden AGBs verwiesen, ohne genaue Spezifikation der AGBs sowie deren Stand und sind diese nicht im Dossier vorhanden, können diese keine Anwendung finden. Bei einer Auftragsbestätigung ist darauf zu achten, dass diese auf dem unveränderten Bestellformular erfolgt. Erfolgt diese, wie festgestellt auf einem gesonderten Schreiben und der Auftraggeber reagiert auf allfällige Abweichungen nicht (zum Beispiel AGBs des Lieferanten), so gilt diese Fassung als stillschweigend akzeptiert.

Auftragsabwicklung:

Die Auftragsabwicklungen der geprüften Geschäfte sind so dokumentiert, dass ein Gesamtüberblick fehlt und die Nachvollziehbarkeit nicht gegeben ist. Auch wurden neue Offerten eingeholt. Wieweit diese aufgrund der Grundlage des Initialvertrags ermittelt wurden, ist nicht bekannt.

Eine Auswahl von Beispielen:

- *Das Projekt «Rad4Alp»: Hier wurde aufgrund einer WTO Ausschreibung im Jahr 2009 ein Vertrag abgeschlossen, der nicht im Dossier enthalten ist. Am 8. Oktober 2013 wurde eine Bestellung, gestützt auf diese Ausschreibung und die Offerte der Firma vom 11. November 2013, für rund 695 000 Franken getätigt. Gemäss VM Bund sind über diese Bestellnummer bereits rund 1.2 Mio. Franken bezahlt worden.*
- *Es wurden zahlreiche Einzelbestellungen von «[REDACTED]» getätigt, die jeweils auf Offerten der Firmen basieren und vom Volumen her ein Einladungsverfahren erforderlich machen würden. Das BBL verfügt mit dieser Firma über einen Rahmenvertrag. Ob diese Einzelbestellungen über den Rahmenvertrag des BBL abgewickelt wurden, ist nicht ersichtlich. Wurden diese Bestellungen nicht über den Rahmenvertrag des BBL getätigt, so fehlt die Begründung weshalb kein Einladungsverfahren durchgeführt wurde.*

Beurteilung:

Um eine transparente Kontrolle über alle Vertragswerke zu erhalten, muss ein Überblick über die Geschäftsabwicklung mit einer gesamtheitlichen Sicht über den Initialvertrag, den einzelnen Vertragsnachträgen, respektive den über diesen Auftrag bisher verwendeten Mittel bestehen.

Folgeaufträge und -bestellungen müssen konsequent auf diese Grundlage referenziert sein. Dies ist bei MeteoSchweiz nicht gegeben.

Leistungsabrufe über bestehende Verträge dürfen keine AGBs als Beilage enthalten. Die AGBs des Initialvertrages sind hier gültig. In der Bestellung für die Leistungsabrufe muss nur auf die Bestimmungen des Initialvertrages Bezug genommen und die neu zu erbringenden Leistungen definiert werden. Die Preise ergeben sich aus den Grundlagen des Initialvertrages und dürfen nicht neu offeriert werden.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. März 2016 statt. Teilgenommen haben

MeteoSchweiz ██████████, Direktor MeteoSchweiz
 ██████████, Leiter Bereich Messungen und Daten
 ██████████, Leiter Finanzen und Logistik
 ██████████, Leiter Immobilien und Logistik, Sicherheitsbeauftragter
 ██████████, Leiter interne Beschaffungskoordination iBK

EFK Urs Matti, Leiter Fachbereich Bau- und Beschaffungsprüfungen
 Katrin Windolf, Revisionsleiterin
 Peter Zumbühl, Senior Consultant

Sie ergab Übereinstimmung mit den gemachten Empfehlungen. Bemerkungen zu gewissen Formulierungen 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 172.056.159)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
PE	Personeneinheit
iBK	Interne Beschaffungskoordination
VM	Vertragsmanagement Bund
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organisation
ZEK	Zentraler Einkauf

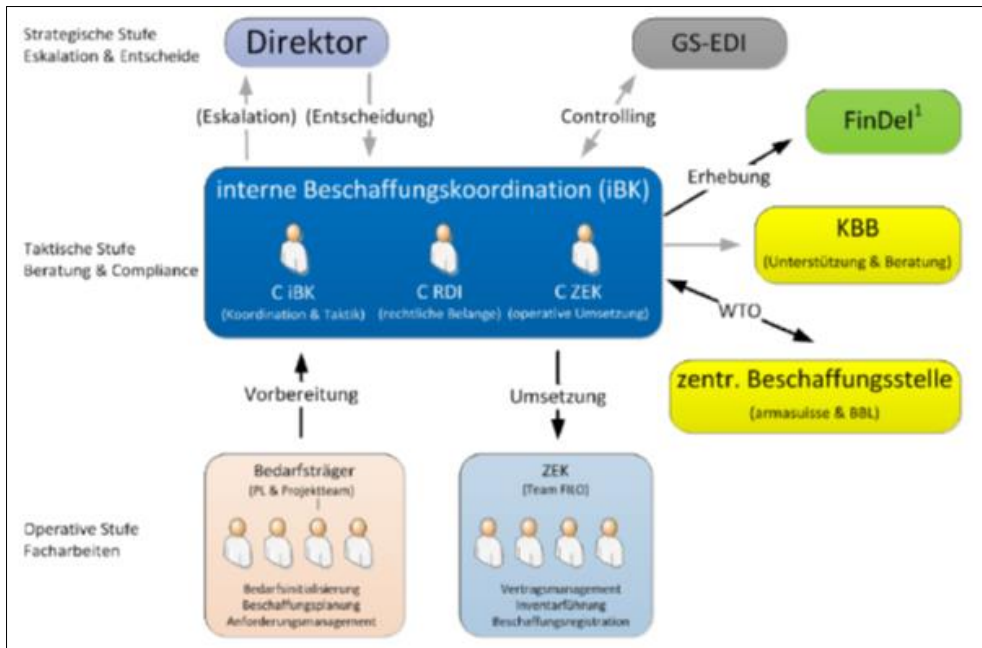
Priorisierung der Empfehlungen

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).



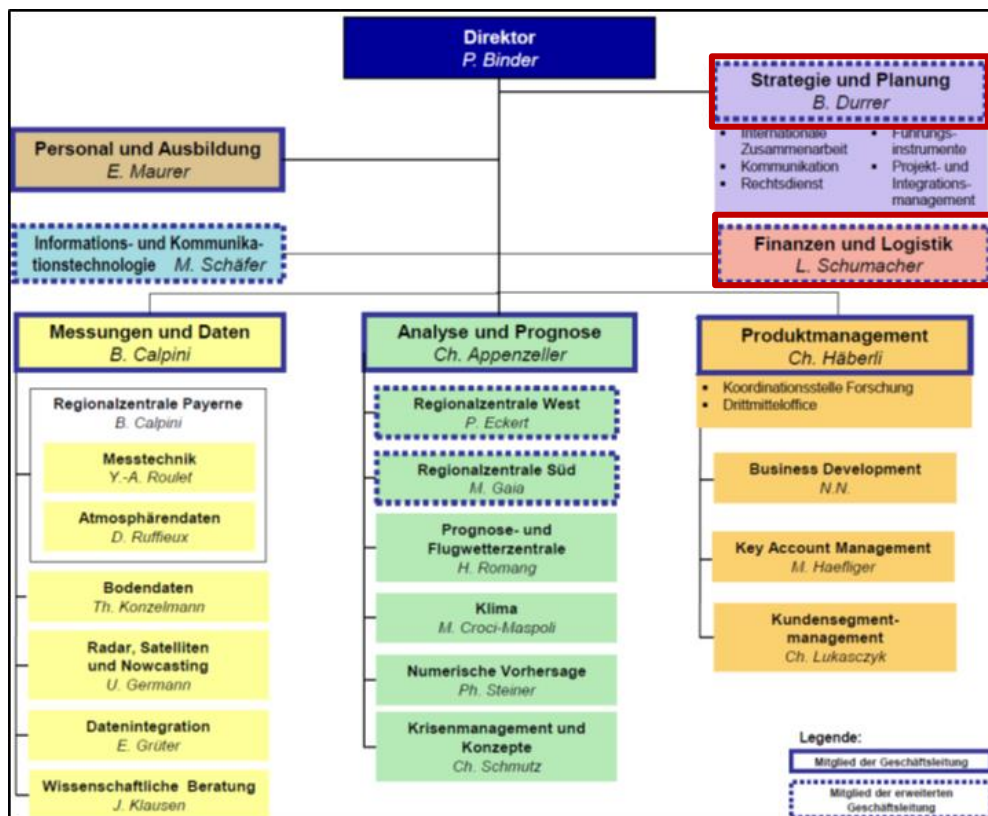
Anhang 3: Aufbauorganisation der iBK und Organigramm MeteoSchweiz

Abbildung 1. Die Aufbauorganisation der iBK



Quelle: Beschaffungskoordination, Geschäftsorganisationskonzept, MeteoSchweiz, S. 3

Abbildung 2. Organisation der MeteoSchweiz



Quelle: Organigramm, MeteoSchweiz