



***Nachprüfung der
Empfehlungsumsetzung
der
Beschaffungsrevision 2013***

Staatssekretariat für Migration



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16313.420.00382.007
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	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)

Nachprüfung der Empfehlungsumsetzung der Beschaffungsrevision 2013 Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Empfehlungen der Beschaffungsprüfung des Jahres 2013¹ beim Staatssekretariat für Migration (SEM) geprüft.

Von den elf Empfehlungen der Prüfung 2013 sind neun umgesetzt, zwei Empfehlungen erst teilweise. Zu den erst partiell umgesetzten Empfehlungen 13380.004 und 13380.005 das Folgende.

Für die Beschaffungen der Empfangs- und Verfahrenszentren liegen die Weisung über den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen durch externe Betreuungsdienstleister und deren Prozesse sowie auch die Delegationsvereinbarungen mit den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes erst im Entwurf vor. Das SEM muss das beschaffungsspezifische Know-how bei den Vorgaben und Prozessen für die Empfangs- und Verfahrenszentren besser einfließen lassen und für die Dienstleister entsprechend klare Leitplanken und Unterstützung geben. Für Delegationen, auch wenn sie SEM-intern sind, müssen die in der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2016) definierten Voraussetzungen erfüllt sein.

Bei der Empfehlung bezüglich Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen der Delegationen der zentralen Beschaffungsstellen beurteilt die Beschaffungsstelle des SEM sicher auch die Abwicklung solcher Geschäfte im Rahmen ihrer Aufgaben. Eine explizite Verpflichtung, dass die Einhaltung aller Delegationsbestimmungen zu prüfen ist, fehlt jedoch. Es bleiben die Vorgaben zu präzisieren, wie die Einhaltung der Delegationen geprüft und dokumentiert werden müssen.

Zur definitiven Umsetzung der erwähnten Empfehlungen wird eine Nachfrist bis 31. Oktober 2016 gewährt.

¹ „Prüfung der Beschaffungsprozesse von Dienstleistungen und Gütern“ (PA 13380)



Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations de 2013 concernant la révision des achats

Secrétariat d'État aux migrations

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié si les recommandations qu'il avait émises après avoir mené en 2013 un audit des achats¹ au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) ont été mises en œuvre.

Neuf des onze recommandations formulées alors ont été mises en œuvre, et deux seulement partiellement. Voici quelques détails sur les recommandations 13380.004 et 13380.005 appliquées en partie seulement.

Pour les achats des centres d'enregistrement et de procédure, les directives relatives à l'achat de biens et de services par des externes chargés de l'encadrement et aux procédures à appliquer ainsi que les conventions de délégation avec les services d'achat centraux de la Confédération ne se trouvent qu'au stade de projet. Le SEM doit mieux intégrer le savoir-faire en matière d'achats dans les consignes et les processus des centres d'enregistrement et de procédure et fournir des lignes directrices claires et un soutien aux prestataires dans ce domaine. Quant aux délégations – même si elles se déroulent au sein même du SEM –, les conditions définies dans l'ordonnance du 24 octobre 2012 sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP ; état: 1^{er} janvier 2016) doivent être respectées.

Concernant la recommandation portant sur la garantie du respect des dispositions de délégation des services d'achat centraux, le service d'achat du SEM évalue sûrement aussi le déroulement de telles affaires dans le cadre de ses tâches. Il manque toutefois une obligation explicite de vérifier que toutes les dispositions de délégation sont respectées. Il reste donc à préciser les directives sur la façon de contrôler et de documenter le respect de ces dispositions.

Un délai supplémentaire pour mettre en œuvre définitivement les recommandations susmentionnées est accordé jusqu'au 31 octobre 2016.

Texte original en allemand

¹ „Prüfung der Beschaffungsprozesse von Dienstleistungen und Gütern“ (PA 13380)

Verifica successiva dell'attuazione delle raccomandazioni a seguito della verifica degli acquisti del 2013

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'attuazione delle raccomandazioni formulate a seguito della verifica degli acquisti del 2013¹ presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Delle undici raccomandazioni emesse a conclusione della verifica del 2013 sono state attuate nove, due solo in parte. Quanto segue si riferisce alle raccomandazioni 13380.004 e 13380.005 implementate solo parzialmente.

Per gli acquisti dei centri di registrazione e di procedura, le istruzioni sull'acquisto di beni e prestazioni di servizi da parte di personale esterno addetto all'assistenza (fornitori di prestazioni) e sui pertinenti processi così come gli accordi di delega con i servizi centrali d'acquisto della Confederazione si trovano solo allo stadio di progetto. La SEM deve far confluire meglio il know-how in materia di acquisti nelle direttive e nei processi dei centri di registrazione e di procedura nonché stabilire chiare linee guida per i fornitori di prestazioni al fine di sostenerli. Per quanto concerne le deleghe, anche se interne alla SEM, devono essere soddisfatti i presupposti definiti nell'ordinanza del 24 ottobre 2012 concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub; stato 1° gennaio 2016).

Relativamente alla raccomandazione volta a garantire l'osservanza delle disposizioni contenute nelle deleghe dei servizi centrali d'acquisto, il servizio d'acquisto della SEM valuta anche il disbrigo di attività inerenti agli acquisti nell'ambito dei suoi compiti. Manca tuttavia un obbligo esplicito di verificare che tutte le disposizioni previste nelle deleghe siano osservate. Rimangono da precisare le direttive sulle modalità per verificare e documentare l'osservanza di tali disposizioni.

Per l'attuazione definitiva delle raccomandazioni menzionate viene concessa una proroga fino al 31 ottobre 2016.

Testo originale in tedesco

¹ „Prüfung der Beschaffungsprozesse von Dienstleistungen und Gütern“ (PA 13380)



**Follow-up audit of the implementation of recommendations in the 2013
procurement audit
State Secretariat for Migration**

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the implementation of the recommendations in the 2013 procurement audit¹ at the State Secretariat for Migration (SEM).

Of the eleven recommendations in the 2013 audit, nine have been completely, two only partially implemented. We have the following comments to make on the partially implemented recommendations 13380.004 and 13380.005.

The directive on the purchase of goods and services by external support service providers and their processes as well as the delegation agreements with the central procurement offices of the Confederation for the procurement of reception and processing centres are only available as a draft. The SEM must make improvements in incorporating procurement-specific expertise into the requirements and processes for reception and processing centres and give the service providers clear guidelines and support. For delegations, even those which are SEM internal, the prerequisites defined in the Ordinance of 24 October 2012 on the Organisation of Federal Public Procurement (OPPO; status as at 1 January 2016) must be fulfilled.

In the recommendation relating to ensuring compliance with the provisions of the delegations of the central procurement offices, the SEM procurement office also assesses the processing of such transactions as part of its tasks. However, an explicit obligation that compliance with all delegation provisions should be examined is lacking. The requirements as to how to examine and document compliance with the delegations still have to be precisely defined.

A grace period until 31 October 2016 has been granted for the definitive implementation of the aforementioned recommendations.

Original text in German

¹ „Prüfung der Beschaffungsprozesse von Dienstleistungen und Gütern“ (PA 13380)

Generelle Stellungnahme des SEM zur Prüfung:

Das SEM bedankt sich bei der EFK für die wertvollen Hinweise. Es wird diese bei der Überarbeitung der Internen Weisung über das Vertrags - und Beschaffungswesen im SEM vom 1. Dezember 2014 und der im Entwurf vorliegenden Weisung des SEM über den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen durch externe Betreuungsdienstleister berücksichtigen. Die Verhandlungen mit der Armatsuisse betr. einer Delegationsvereinbarung haben länger gedauert als erwartet, sind nun aber abgeschlossen und die Delegationsvereinbarung wird demnächst unterzeichnet werden.



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	Die Empfehlungen wurden weitgehend umgesetzt, es besteht vereinzelt noch Optimierungspotenzial	9
3	Schlussbesprechung	15
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	16

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Umsetzung der Empfehlungen der Beschaffungsprüfung des Jahres 2013 (PA 13380) beim Staatssekretariat für Migration (SEM), vorher Bundesamt für Migration (BFM) geprüft.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Aus dem Prüfauftrag ergeben sich folgende Fragen:

- Wurden die Empfehlungen der EFK umgesetzt?
- Gibt es Optimierungs- respektive Verbesserungspotenzial bei deren Umsetzung?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Zumbühl (Revisionsleiter) durchgeführt. Sie bezog sich im Wesentlichen auf die formelle Umsetzung der Empfehlungen. Die materielle Umsetzung war nicht Gegenstand der Prüfung. Die Wirkung der getroffenen Massnahmen wird zu einem späteren Zeitpunkt geprüft.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf die der EFK zur Verfügung gestellten Unterlagen und dem ergänzenden Gespräch mit dem Leiter der Beschaffungsstelle des SEM.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfenden uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Prüfung vor Ort wurde am 2. März 2016 durchgeführt.

2 Die Empfehlungen wurden weitgehend umgesetzt, es besteht vereinzelt noch Optimierungspotenzial

Empfehlung 13380.001

Die EFK empfiehlt dem BFM eine zentrale Beschaffungsstelle so einzurichten und mit Kompetenzen auszustatten, dass sie das Beschaffungs-Know-how in allen Bereichen des Amtes bereits in der Bedürfnisphase einbringen, aber auch die Auftragsabwicklungen überwachen und beschaffungsrechtliche Vorgaben erlassen kann.

Die Empfehlung ist umgesetzt. Eine Beschaffungsstelle mit Erhöhung des Personalbestandes von einer Person – die noch mit Nebenaufgaben betraut war – auf neu 2,4 Personeneinheiten, wurde eingerichtet. Diese wurde auch mit Aufgaben und Pflichten versehen. Die Rolle der Beschaffungsstelle ist in Ziffer 4.2 der „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“ vom 1. Dezember 2014 definiert. Die dazugehörigen Prozesse mit Beschreibung der Aktivitäten sind definiert.



Die Beschaffungsstelle ist früh, mit den Informationen aus der Beschaffungsumfrage und der von ihr durchgeführten Mehrjahresplanung einbezogen, nur fehlen diese Aktivitäten in Ziffer 4.2 „Rolle der Beschaffungsstelle BFM“ der „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“. Zur weiteren Stärkung der Rolle der Beschaffungsstelle soll die von ihr bereits wahrgenommene Aufgabe der Unterstützung der Bedarfsstelle mit ihrem beschaffungsspezifischen Knowhow bereits in der Phase der Bedarfsermittlung und das Führen einer Mehrjahresplanung noch in die Weisung und wo erforderlich in die Prozessbeschreibungen aufgenommen werden.

Empfehlung 13380.002

Die EFK empfiehlt dem BFM die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen des BFM wie folgt anzupassen. Die zu stärkende Position der internen Beschaffungsstelle mit ihren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ist klar abzubilden. Die Beschaffung von Gütern mit ihren Schwellenwerten muss aufgenommen werden. Die Weisung ist prozessorientiert aufzubauen. Bei jeder Prozessaktivität respektive jedem Entscheidungspunkt soll festgehalten werden, was gemacht werden muss. Allenfalls sind auch erforderliche Dokumente zu verlinken und die Verantwortlichkeiten – wer entscheidet, wer muss beigezogen werden, wer wird informiert – festzuhalten.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Mit der „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“ vom 1. Dezember 2014 wurden die beschaffungsspezifischen Belange geregelt. Sie stützt sich dabei auf die Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen im EJPD vom 1. Januar 2014. Mit ergänzenden Prozessen und Beschreibungen der Aktivitäten wurden beschaffungsspezifische Leitplanken gesetzt. Es sind umfangreiche Weisungs- und Prozessdokumentationen erstellt worden. In den Dokumentationen ist klar festgehalten, wer für welchen Prozessschritt verantwortlich ist. Die einzelnen Prozessschritte sind nummeriert, mit Beschrieb der entsprechenden Tätigkeit. Güterbeschaffungen wurden ebenfalls in die Richtlinien aufgenommen. Nur die letzte Zeile der EFK-Empfehlung „wer muss beigezogen werden, wer wird informiert“ wurde so nicht explizit umgesetzt.

Nur mit einer späteren Prüfung von einzelnen Beschaffungen kann beurteilt werden, ob das Fehlen einer expliziten Aufführung von „wer muss beigezogen werden, wer wird informiert“ zu Mängeln bei der Geschäftsabwicklung führt und es eine entsprechende, ergänzende Präzisierung erfordert.

In der Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM wird unter Ziffer 5.6.2 das Einladungsverfahren behandelt. Es wird aufgeführt, dass mindestens drei Offerten einzuholen sind. Sehr dominant wird erwähnt, wie auch in der entsprechenden Prozessbeschreibung, dass „Zuschläge im Rahmen von Einladungsverfahren über dem WTO Schwellenwert auf simap publiziert werden müssen“. Ebenfalls aufgeführt ist im Prozessbeschrieb „Einladungsverfahren“, dass bei Vorhaben über 230 000 Franken mindestens drei Offerten eingeholt werden müssen. Das SEM erklärt dazu, dass ein Einladungsverfahren über 230 000 Franken dann zur Anwendung gelangen könnte, wenn aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse eine WTO Ausschreibung aus Zeitgründen nicht möglich ist, aber anstatt einer freihändigen Vergabe gemäss Art. 13 VöB trotzdem Wettbewerb geschaffen wird. Ein solcher Fall sei wahrscheinlich noch nie eingetreten. Diese Beschriebe des „Einladungsverfahrens“ in der „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“ sowie der entsprechenden Prozessanweisung sollen angepasst werden. Auf das sehr dominante Aufführen des bisher nie angewendeten Spezialfalls

„Einladungsverfahren über dem WTO Schwellenwert“ ist zu verzichten, denn diese Formulierung kann dazu verleiten, ein Einladungsverfahren anstatt eine öffentliche Ausschreibung bei Vergaben über dem WTO Schwellenwert durchzuführen, was nicht rechtskonform wäre. Es soll das „normale“ Einladungsverfahren, aber umfassender aufgeführt werden. Die Erklärung, dass im Einladungsverfahren drei Offerten, wobei eine ortsfremd eingeholt werden muss, ist zu wenig präzise. Auch im Einladungsverfahren müssen vorgängig Kriterien mit ihrer Gewichtung definiert und ein Evaluationsbericht erstellt werden, der die Bewertung dieser Kriterien transparent und begründet dokumentiert. In den entsprechenden Dokumenten ist der Text entsprechend anzupassen.

Der Spezialfall „Einladungsverfahren über dem WTO Schwellenwert“, der so in den Rechtsgrundlagen nicht als Verfahren aufgeführt ist, kann in den Weisungen so abgehandelt werden, dass dominant der Grundsatz hervorgehoben wird, dass immer auch ein höherwertiges Verfahren angewendet werden kann.

Empfehlung 13380.003

Die EFK empfiehlt, die Unterzeichnung der Unbefangenheitserklärung sowie das Führen einer Controllingliste in den Prozessen abzubilden und die dazu gehörenden Verantwortlichkeiten zu regeln.

Die Empfehlung ist umgesetzt. Diejenigen Funktionen, die eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen müssen sind bestimmt. Es besteht eine Controllingliste über alle Erklärungen mit Datum von Unterschrift und Ablauf. Auch die Führungskräfte und deren Stellvertreter in den Empfangs- und Verfahrenszentren haben eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnet. Das Erstellen der Unbefangenheitserklärung ist auch als Checkpunkt im Eintrittsprozess integriert. Gemäss Ziff. 9 der Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM vom 1. Dezember 2014 stellt die Sektion HR mit dem Fachzentrum Personal das Controlling sicher, dass alle fünf Jahre die generelle Erklärung erneut unterzeichnet wird.

Empfehlung 13380.004

Das BFM stellt sicher, dass alle Bestimmungen aus der mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik abgeschlossenen Delegationsvereinbarung für die Beschaffungen von Informatikdienstleistungen eingehalten werden. Dabei ist nicht nur die Art und das gesamtheitliche Volumen der Beschaffungen zu überwachen sondern auch die Transparenz der Geschäfte und das vereinbarte IKS. Dazu bestimmt das BFM die verantwortliche Stelle für diese Aufgaben.

Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt. Die Beschaffungsstelle prüft gemäss Ziffer 4.2 der „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“ vom 1. Dezember 2014, ob Abläufe und Standards eingehalten werden. Eine explizite Erwähnung, dass die Einhaltung der Delegationsbestimmungen zu prüfen ist, ist nicht aufgeführt. Im Rahmen ihrer Aufgaben begleitet die Beschaffungsstelle sicher auch Geschäfte, für die eine Delegation der zentralen Beschaffungsstellen besteht. Die Bestimmungen der Delegationen beinhalten jedoch z. B. auch Dokumentationspflichten und -dauer. Es ist gegeben, dass die SEM Beschaffungsstelle aufgrund ihrer Einbindung in die Prozesse i.d.R. wohl erkennt, wenn nicht delegationskonform beschafft



wird. Ob jedoch dadurch alle allfälligen Verletzungen erkannt werden können, insbesondere die nicht Vergabeprozess-Spezifischen, ist fraglich. Auch im eingesehenen IKS Monatsrapport vom 20. Mai 2015 wird u.a. die Korrektheit der Beschaffungsverfahren gemäss Weisung geprüft. Eine Aussage, ob auch die Einhaltung der delegationsspezifischen Auflagen ebenfalls geprüft wird, ist nicht ersichtlich. In der Stellungnahme des SEM zu den EFK Empfehlungen ist aufgeführt, dass die Beschaffungsstelle gemäss Weisung als „single point of contact“ gegenüber dem BBL festgelegt ist und die Einhaltung der Delegationsvereinbarung sicherstellt.

Noch zu erledigen: Es verbleiben deshalb die Vorgaben zu präzisieren, wie die Einhaltung der Delegationen geprüft und dokumentiert werden müssen. Nachfrist: 31. Oktober 2016.

Empfehlung 13380.005

Die EFK empfiehlt, die Beschaffungsgruppen der einzelnen Empfangszentren zu analysieren und soweit aufgrund des Volumens dort, wo dies sinnvoll ist, einem BöB/VöB-konformen Beschaffungsverfahren zu unterwerfen. Dabei ist zu beurteilen, ob die Beschaffung insgesamt oder aufgrund der Standortgebundenheit pro Empfangszentrum erfolgen muss. Es können Rahmenverträge abgeschlossen werden, aufgrund deren die benötigten Produkte bedarfskonform abgerufen respektive eingekauft werden können.

Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt. Warengruppen, die gesamtheitlich beschafft werden sollen wurden gebildet und von der Direktion SEM genehmigt. Die Delegationsvereinbarungen mit den zentralen Beschaffungsstellen für Beschaffungen im Zusammenhang mit den Empfangs- und Verfahrenszentren liegen jedoch erst im Entwurf vor.

Die im Entwurf vorliegende Weisung über den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen durch externe Betreuungsdienstleister und deren Prozesse muss das Beschaffungswesen besser regeln. Die vom SEM an die externen Dienstleister delegierten Beschaffungen unterstehen gemäss Artikel 2d VöB ebenfalls dem Beschaffungsrecht des Bundes. Es muss erwartet werden, dass die mit der Führung der Empfangszentren Beauftragten mit den beschaffungsspezifischen Gepflogenheiten des Bundes wenig vertraut sind. Ein Hinweis auf die beschaffungsspezifischen Weisungen des SEM genügt deshalb nicht. Für Delegationen, auch wenn sie intern sind gelten die im Anhang 2 der Org-VöB vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2016) definierten Voraussetzungen. Das SEM muss deshalb das beschaffungsspezifische Knowhow bei den Vorgaben und Prozessen besser einfließen lassen und diesbezüglich für die Dienstleister klare Leitplanken und Unterstützung geben. Die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen wird zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sie in Kraft getreten sind, geprüft.

Noch zu erledigen: Die Weisungen und Vorgaben an die Dienstleister sind entsprechend zu präzisieren. Nachfrist: 31. Oktober 2016.

Empfehlung 13380.006

Die EFK empfiehlt dem BFM Beschaffungen erst zu tätigen, wenn das Bedürfnis klar festgelegt ist und das entsprechende Pflichtenheft respektive der Leistungsbeschreibung des BFM vorliegen. Dabei ist auch zu prüfen, ob allfällige Optionen möglich sind, die dann auch ins zu offerierende Leistungspaket einzubeziehen sind. Das Beschaffungsvolumen muss das gesamte Bedürfnis umfassen.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Mit dem Einbezug der Beschaffungsstelle (ab 50 000 Franken) beim Beschaffungsantrag und bei der Genehmigung des Pflichtenheftes gemäss den Beschaffungsvorgaben sind die Voraussetzungen gegeben, dass diese Empfehlung umgesetzt werden kann.

Die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen war nicht Gegenstand der Prüfung.

Empfehlung 13380.007

Die EFK empfiehlt dem BFM, das Beschaffungsgebaren grundsätzlich zu überdenken. Alle noch laufenden, freihändig beschafften Leistungen sind zu analysieren, deren Restvolumen ist abzuschätzen und es ist zu beurteilen, ob die noch nicht durch einen Vertrag abgedeckten Restarbeiten neu ausgeschrieben werden können. Insbesondere sollen gleichgelagerte Leistungen im Sinne der Volumenbündelung nach Möglichkeit zusammengefasst werden. Dabei sind die Ausnahmebestimmungen gemäss Artikel 13 VöB sehr restriktiv anzuwenden. Grundsätzlich sind alle Bedürfnisträger aus der Linie des BFM auf die beschaffungsrechtlichen Grundsätze zu sensibilisieren.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Aus der Liste „Überprüfung der laufenden freihändig beschafften Dienstleistungen Stand 27. Oktober 2014“ ist ersichtlich, dass die grosse Mehrheit der Aufträge ausgeschrieben werden sollen oder bereits ausgeschrieben wurden. Mit der Initiierung der Beurteilung aller laufenden Beschaffungen hinsichtlich Neuausschreibung, der Mehrjahresplanung und des Einbezugs der SEM Beschaffungsstelle in die Prozesse im Rahmen der Beschaffungsanträge sollten die notwendigen Voraussetzungen zur Erfüllung der Empfehlung geschaffen sein.

Die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen war nicht Gegenstand der Prüfung.

Empfehlung 13380.008

Die EFK empfiehlt dem BFM Arbeitshilfen zu erstellen und damit für Pflichtenhefte, Aufgabenbeschriebe, Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung und deren Bewertung als Standards zu definieren.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Es liegen Mustervorlagen für Vertrag, Begleitschreiben Vertrag, Beschaffungsantrag und Vergabeentscheid in der Geschäftsverwaltung (GEVER) vor. Weitere Mustervorlagen werden, dem Beschaffungsgegenstand entsprechend im Rahmen von Beratungsgesprächen z. B. für Einladungsverfahren von der SEM Beschaffungsstelle dem Bedarfsträger abgegeben.

Die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen war nicht Gegenstand der Prüfung.



Empfehlung 13380.009

Das BFM stellt sicher, dass das Vertragswesen vereinheitlicht und verbessert wird. So ist die Rangfolge der massgebenden Dokumente zwingend anzugeben. Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) des Beauftragten sind explizit weg zu bedingen. So sind auch die integrierenden Bestandteile des Vertrages als Beilage aufzuführen und diesem beizulegen. So ist sicherzustellen, dass der Vertrag vom BFM auf Basis ihres Vertragsmusters erstellt wird. So sind Vertragsanpassungen klar zu vereinbaren. Allfällige einseitige Ergänzungen des Vertragsdokumentes durch den Beauftragten sind klar abzuweisen oder dann gegenzuzeichnen.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Gemäss „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“ vom 1. Dezember 2014 sind die Musterverträge der zentralen Beschaffungsstellen zu verwenden. Die Musterverträge setzen die Empfehlungen um. Die einzelnen eingesehenen Verträge zeigen, dass dieser Vorgabe entsprochen wird. Zum zweiten Teil der Empfehlung, dass allfällige einseitige Ergänzungen des Vertragsdokumentes durch den Beauftragten klar abzuweisen oder dann gegenzuzeichnen sind, hält das SEM Folgendes fest. Die unterschriebenen Verträge und die Auftragsbestätigungen werden zur Beschaffungsstelle geleitet. Diese sichtet die Dokumente und vergleicht diese mit dem von ihr genehmigten Dokument. Dadurch werden Differenzen erkannt. Bei Abweichungen wird die Linie beauftragt, eine Richtigstellung durchzusetzen.

Dass allfällige einseitige Ergänzungen des Vertragsdokumentes durch den Beauftragten erkannt und berichtigt und mit ihm geklärt werden, kann nur anhand einer späteren Prüfung von Einzelgeschäften beurteilt werden.

Empfehlung 13380.010

Die EFK empfiehlt, bei Vertragsnachträgen und Folgeverträgen diese grundsätzlich mit dem Initialvertrag zu referenzieren. Damit wird die Übersichtlichkeit sichergestellt. Die Begründung für diese Nachträge sollte auch dokumentiert werden.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Das Vertragsmanagement bietet die Voraussetzung, dass diese Empfehlung umgesetzt werden kann. Gemäss Anwendungshandbuch für das Vertragsmanagement wird das Register „Vertragshistorie“ geboten mit bereits zum Vertrag erfasste bzw. bezahlte Rechnungen. Im Register „Beziehungen“ können verschiedene, unabhängig voneinander erfasste Verträge in Beziehung gebracht werden. Weiter gibt es das Register „Notizen“ in dem zusätzliche Informationen und Bemerkungen zum Vertrag erfasst werden können. Im Register „Änderungen“ werden diese ausführlich dokumentiert. Das SEM bestätigt, dass Folgeaufträgen dieselbe Vertragsnummer zugeteilt wird, ergänzt mit...../1,...../2 usw.

Die materielle Umsetzung kann nur anhand einer späteren Prüfung von Einzelgeschäften beurteilt werden.

Empfehlung 13380.011

Das BFM erlässt klare Vorgaben darüber, wie die Beschaffungsgeschäfte ab der Bedürfniserfassung dokumentiert werden müssen und auch Dritten in übersichtlicher Form gesamtheitlich zur Verfügung stehen. Deshalb ist eine klare Ablagestruktur vorzugeben, sodass die Geschäfte den einzelnen Projekten und die Nachträge den einzelnen Initialaufträgen zugeordnet werden. Auch die Ablage innerhalb der einzelnen Geschäfte ist klar zu strukturieren. Es sind auch Vorgaben zu erlassen, damit die Nachvollziehbarkeit sichergestellt wird.

Die Empfehlung ist formell umgesetzt. Es besteht eine grobe Ablagestruktur in der Geschäftsverwaltung GEVER. Ergänzend dazu sind in der „Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM“ vom 1. Dezember 2014 präzisierende Angaben enthalten. Durch die Abgabe von Mustervorlagen durch die SEM Beschaffungsstelle an die Linie bei den einzelnen Beschaffungen soll die Qualität der Unterlagen sichergestellt werden.

Ob mit diesen Vorgaben und Massnahmen die Nachvollziehbarkeit bei den einzelnen Beschaffungsgeschäften sichergestellt werden kann, kann nur anhand einer Prüfung von Einzelgeschäften beurteilt werden.

3 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. Mai 2016 statt. Teilgenommen haben vom SEM die Herren Romain Jeannotat und Markus Ruoff und von der EFK die Herren Urs Matti und Peter Zumbühl.

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen des Berichts.

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)