



# **Situationsanalyse von Teilen der Beschaffungsorganisation mit Schwerpunkt Delegationen an Dritte**

armasuisse / FUB / BASPO

16. Januar 2014



## **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte bei armasuisse Beschaffung (ar) eine angekündigte Prüfung von Teilen der Beschaffungsorganisation durch. In die Prüfung wurden auch Beschaffungen durch Dritte einbezogen, welche gestützt auf eine Delegation der Beschaffungskompetenz von ar erfolgten. Die EFK prüfte die Umsetzung dieser Delegation und die entsprechende Beschaffungsorganisation im Bundesamt für Sport (BASPO) und bei der Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB).

Mit der Prüfung sollte festgestellt werden, ob die Organisation von ar bezüglich wirtschaftlicher und rechtmässiger Beschaffung sowie der Steuerung der erteilten Delegationen wirksam ist. Die gleiche Zielsetzung galt für die Prüfung bei FUB und BASPO. Geprüft wurden bei ar die generellen Beschaffungsabläufe und das dazugehörige Interne Kontrollsystem (IKS). Die EFK beurteilte die ihr vorgelegten entsprechenden Aufzeichnungen, führte verschiedene Interviews mit den Verantwortlichen durch und prüfte anhand von Stichproben die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der definierten Prozesse.

Die in Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB) festgehaltene Aufgabenteilung zwischen den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes wird überwiegend als zweckmässig und klar betrachtet. Punktuelle Unsicherheiten und Interpretationsdifferenzen betreffend Beschaffungskompetenz bestehen zwischen FUB und armasuisse, insbesondere für Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und die dazugehörigen Dienstleistungen. Die EFK empfiehlt FUB und ar, im Gespräch die praktische Umsetzung der Abgrenzung festzulegen sowie zu den bestehenden Interpretationsdifferenzen eine Einigung zu finden. Massgebend sind die Vorgaben gemäss Org-VöB.

ar verfügt über dokumentierte Beschaffungsprozesse. Das entsprechende IKS wurde in jüngster Vergangenheit überarbeitet und stark verbessert. Es ist indessen noch nicht vollständig ausgerollt, so dass die EFK die Existenz eines wirksamen IKS über alle Beschaffungsprozesse von ar noch nicht bestätigen kann. Die Arbeiten dazu waren im Gange und es ist geplant, dass das IKS in der vorgesehenen Form ab dem 1. Januar 2014 im Regelbetrieb ist. Die vorhandenen Ansätze werden jedoch als gut beurteilt. Insbesondere auch die systemische Hinterlegung eines grossen Teils der Beschaffungsprozesse in SAP («Elo-Kommerz») ergibt eine grosse Unterstützung. Allerdings kann nicht der ganze Beschaffungsprozess so abgebildet werden. Es bestehen systembedingt Medienbrüche, welche ein inhärentes Risiko darstellen. So wurde mit den geprüften Stichproben in einem Fall festgestellt, dass der Übertrag eines Preises aus der Offerte des Lieferanten in das System fehlerhaft erfolgte, wodurch rund 380 000 Franken Beschaffungsmehraufwand entstanden. Die EFK empfiehlt daher, insbesondere die bei solchen Schnittstellen bestehenden Kontrollen zu optimieren. Im Übrigen konnte ar mit dem Lieferanten noch während der Prüfung eine vollständige Rückzahlung des erwähnten Betrages vereinbaren. Die beiden ersten Zahlungstranchen sind bereits eingetroffen.

Mit den Stichprobenprüfungen wurde auch erkannt, dass ar den angemeldeten Bedarf in der Regel nicht hinterfragt. Obwohl in einem Fall bekannt war, dass vom zu beschaffenden Artikel bereits ein Mehrjahresbedarf an Lager war, kaufte ar gestützt auf die Bedarfsfestlegung der Gruppe Verteidigung (V) des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zusätzlich ein. Die EFK empfiehlt ar, mit dem Bereich V zu regeln, unter welchen Bedingungen ar die Bedarfsstellen auf offenbare «An-Lager-Bestellungen» aufmerksam machen soll.

Ansonsten ergaben die Stichprobenprüfungen bei ar, dass die rechtlichen Grundlagen und die definierten Beschaffungsprozesse eingehalten werden.

In Kraft waren zum Prüfungszeitpunkt elf befristet delegierte Beschaffungskompetenzen von ar an andere Verwaltungseinheiten (VE). Zudem wurde eine Delegationsvereinbarung stillschweigend weitergeführt. Eine weitere, in der Praxis gelebte Delegation wurde nie schriftlich vereinbart. Die EFK empfiehlt, diese Delegationen so rasch wie möglich schriftlich zu vereinbaren.

Die Delegationsempfänger müssen ar über die im Rahmen der Delegation getätigten Beschaffungen rapportieren. Die EFK stellte fest, dass ar derzeit diese Reports aus Kapazitätsgründen nicht vertieft prüft und empfiehlt, diese wichtige Aufgabe künftig wahrzunehmen.

Die Grundsätze des Beschaffungswesens BASPO sind in der internen Weisung über Vertragsabschlüsse und Vertragsabwicklung festgelegt. Die vom BASPO vorgenommene Aufteilung von Kompetenzen und Aufgaben für den Beschaffungsbereich des BASPO wird von der EFK als sinnvoll betrachtet. Bei der Beschaffung von Dienstleistungen kann das vorhandene Fachwissen der Abteilungen mit den spezifisch beschaffungsrechtlich ausgelegten Kenntnissen der zentralen Fachstelle Vertragswesen optimal ergänzt werden. Die für die Beschaffung von Gütern verantwortliche Logistik des BASPO nimmt auf der Basis der Bedarfsmeldungen eine zentrale Steuerungsfunktion wahr. Zwischen dem BASPO und ar waren zudem zum Prüfungszeitpunkt Gespräche im Gang, welche eine Auslagerung der gesamten Güterbeschaffung vom BASPO zu ar zum Ziel hatten. Das IKS des BASPO befindet sich im Regelbetrieb. Die Prozesse, das IKS und die angewandten Hilfsmittel im Beschaffungsbereich beurteilt die EFK als gut. Die bei Beschaffungen vorgesehenen Kontrollen werden durchgeführt und dokumentiert. Das IKS wird von der EFK als vorhanden und wirksam beurteilt.

Die Einheit «Vertragswesen und Beschaffung» ist für den gesamten zentralen Einkauf der FUB verantwortlich und stellt die zentrale Beschaffung sicher. Sie erstellt in Zusammenarbeit mit den Zentralen Beschaffungsstellen ar und BBL öffentliche Ausschreibungen und verwaltet die Verträge. Das IKS in der Beschaffung FUB wurde 2009 eingeführt und wird derzeit überarbeitet. Die EFK anerkennt die gemachten Fortschritte, beurteilt aber das zum Prüfungszeitpunkt vorhandene IKS als zu wenig systematisch und griffig. Die Existenz eines wirkungsvollen IKS über die Beschaffungsprozesse kann daher nicht bestätigt werden. Die EFK empfiehlt, den Ausbau des IKS und insbesondere auch die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rasch voranzutreiben. Als massgebende Grundlage sollen die in SAP für alle Beschaffungen im VBS als verbindlich vorgegebenen Beschaffungsprozesse verwendet werden.

Die geprüften Stichproben bei der FUB zeigten einerseits insbesondere ein gutes Funktionieren der Delegation des BBL auf. Andererseits geht aus dem Ergebnis dieser Prüfungen weiterer Handlungsbedarf hervor. So wurden für die Erweiterung einer bestehenden Anwendung IKT-Dienstleistungen freihändig beschafft. Die beauftragte Firma hat aufgrund ihres Know-hows ein Quasi-Monopol auf der Betreuung und Weiterentwicklung dieser Anwendung. Die EFK empfiehlt auf eine – ohnehin vorgesehene – Ablösung dieser Applikation hinzuarbeiten und in diesem Zuge die beschaffungsrechtlichen Probleme durch eine öffentliche Ausschreibung zu lösen.

Die FUB beschaffte in einem freihändigen Verfahren eine Einsatzleitstelle für die Bodensysteme der Luftwaffe (LW). Mit dem Argument der Kompatibilität erfolgte die Beschaffung beim selben Lieferanten, bei dem einige Jahr zuvor eine gleiche Zentrale für einen anderen Standort beschafft wurde. Die für IKT-Beschaffungen für Systeme der Armee zuständige ar wurde nicht in die Beschaffung einbezogen. Die EFK empfiehlt der FUB, künftige Beschaffungen im Umfeld von Informatikmitteln für die Führungs- und Einsatzsysteme der Armee zwingend über ar zu realisieren. Die Bedarfsträger sind durch die FUB zu einer rechtzeitigen Planung anzuhalten.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>6</b>
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Prüfungsziel und -fragen	6
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	7
<b>2</b>	<b>Die Aufteilung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes ist sinnvoll und grundsätzlich klar</b>	<b>8</b>
2.1	Punktuelle Unsicherheiten und Interpretationsdifferenzen betreffend Beschaffungskompetenz	8
<b>3</b>	<b>Prozesse und IKS bei armasuisse sind noch nicht in allen Bereichen im Regelbetrieb</b>	<b>10</b>
3.1	Prozesse und IKS sollten bis zur Einführung Regelbetrieb noch geschult werden	10
3.2	Die Stichprobenprüfung ergab in den meisten Fällen ein Einhalten der Prozesse	11
<b>4</b>	<b>Die Steuerung der Delegationen durch armasuisse sollte enger wahrgenommen werden</b>	<b>15</b>
4.1	Delegationen werden schriftlich vereinbart, sind aber teilweise nicht aktuell	15
4.2	Aufsichtsfunktion und Steuerung delegierter Beschaffungen müssen durch armasuisse besser wahrgenommen werden	15
<b>5</b>	<b>Prüfung bei Dritten (BASPO 5.1 / FUB 5.2)</b>	<b>16</b>
5.1	Die Beschaffungsorganisation und das entsprechende IKS im Bundesamt für Sport sind gut aufgestellt	16
5.2	Im Bereich IKS der Beschaffungsprozesse der Führungsunterstützungsbasis der Armee besteht Handlungsbedarf	19
<b>6</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>22</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>		<b>23</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK</b>		<b>24</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte bei armasuisse Beschaffung (ar) gestützt auf Art. 5 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0) eine angekündigte Prüfung der Beschaffungsorganisation durch. Sie prüfte einerseits die Beschaffungsorganisation und ausgewählte Beschaffungen von ar selber. Andererseits wurden auch Beschaffungen geprüft, welche gestützt auf eine Delegation von ar erfolgten. Solche Delegationen sind gemäss Art. 13 der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB, SR 172.056.15) durch die in derselben Verordnung in Art. 9 aufgelisteten Beschaffungsstellen möglich.

Die EFK prüfte die Umsetzung dieser Delegation und die entsprechende Beschaffungsorganisation im Bundesamt für Sport (BASPO) und bei der Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB).

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Mit der Prüfung sollte festgestellt werden, ob die Organisation von ar bezüglich wirtschaftlicher und rechtmässiger Beschaffung sowie der Steuerung der erteilten Delegationen wirksam ist. Zu diesem Zweck waren folgende Prüfungsfragen zu beantworten:

- Ist die Aufteilung von Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen offiziellen Beschaffungsorganen des Bundes klar und effizient?
- Sind die Prozesse bei ar-Beschaffung klar definiert und mit einem wirksamen Internen Kontrollsystem (IKS) unterlegt?
- Gewährleisten die Prozesse bei ar eine rechtmässige und wirtschaftliche Beschaffung? Besteht intern eine wirksame Kontrolle, dass alle betroffenen Abteilungen die Vorgaben korrekt umsetzen?
- Besteht bei ar eine klare Übersicht der in ihrem Zuständigkeitsbereich an Dritte erteilten Beschaffungs-Delegationen in Einzelgeschäften? Sind die Delegationen dokumentiert und nachvollziehbar zu Recht erfolgt?
- Nimmt ar Ihre Aufsichtsfunktion gegenüber den delegierten Beschaffungen wirksam wahr?
- Bei den Verwaltungseinheiten (VE), welche in Einzelgeschäften Delegationen erhalten haben: Sind die Beschaffungen rechtmässig, wirtschaftlich und gemäss der Delegationsvereinbarung mit ar erfolgt?

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Frau Gabriela Carrapa und Herr Peter König (Revisionsleiter) durchgeführt. Geprüft wurden bei ar die generellen Beschaffungsabläufe und das dazugehörige IKS. Nicht einbezogen in die Prüfung wurden ar immobilien, der Kompetenzbereich Wissenschaft und Technologie und swisstopo.

Hingegen wurden bei FUB und BASPO ebenfalls die Beschaffungsabläufe und das dazugehörige IKS geprüft.

Die EFK beurteilte die ihr vorgelegten entsprechenden Aufzeichnungen und führte verschiedene Interviews mit den Verantwortlichen durch.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich zudem auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

#### **1.4      Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die EFK hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die von der EFK gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

## **2 Die Aufteilung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes ist sinnvoll und grundsätzlich klar**

Die Güter und Dienstleistungen, für deren Beschaffung eine der vier zentralen Beschaffungsstellen

- Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)
- armasuisse (ar)
- Bundesreisezentrale (BRZ)
- Bundesamt für Strassen (ASTRA)

zuständig ist, werden in Anhang 1 der Org-VöB aufgelistet und zugeordnet. Die Aufteilung ist in den meisten Fällen eindeutig und klar.

### **2.1 Punktuelle Unsicherheiten und Interpretationsdifferenzen betreffend Beschaffungskompetenz**

Bei Gütern und den entsprechenden Dienstleistungen der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) kann die Kompetenzaufteilung zwischen dem für den zivilen Bedarf zuständigen BBL und der für den Bedarf der Armee verantwortlichen ar für Dritte nicht in jedem Fall eindeutig vollzogen werden<sup>1</sup>. Der Grund liegt vorab darin, dass gewisse Systeme im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowohl zivil wie auch militärisch genutzt werden. Dies hat gemäss Auskunft ar bisher zu keinen Problemen zwischen BBL und ar geführt.

Für die FUB hingegen ist diese Abgrenzung im Tagesgeschäft oft nicht einfach zu erkennen. Die FUB arbeitet in der Beschaffung von IKT- Gütern und Dienstleistungen primär mit dem BBL zusammen. Das Verhältnis FUB – BBL ist gemäss übereinstimmenden Aussagen aus beiden VE sehr gut. Die FUB beschafft hingegen sehr wenig über ar. Die EFK stellte im Rahmen der Gespräche denn auch gewisse Spannungen – zumindest auf operativer Ebene – zwischen FUB und ar fest. Diese dürften aus einer mangelnden Information und Kommunikation zwischen ar und FUB heraus entstanden sein. Zusätzlich bestehen zwischen ar und FUB zwei fundamental unterschiedliche Grundsichten auf das Beschaffungswesen der FUB. Während ar mit Blick auf die Org-VöB die Governance-Sicht einzubringen versucht (klare Trennung Bedarfsstelle und Beschaffungsstellen), betrachtet die FUB die Beschaffungen als ein Teil ihres Geschäfts und wickelt einen grossen Teil auch korrekt über die Delegationsvereinbarung mit dem BBL ab. Die direkten Beschaffungen durch die FUB der auf Delegationsvereinbarungen basierenden Geschäfte sind für armasuisse problemlos. Hingegen sollten gemäss armasuisse ohne Einbezug der zuständigen Beschaffungsstelle keine weiteren Beschaffungsgeschäfte direkt durch die FUB abgewickelt werden.

Eine einvernehmliche Lösung für dieses Spannungsfeld kann aus Sicht der EFK nur im Gespräch mit allen Beteiligten (FUB, ar und BBL) gefunden werden, wobei grundsätzlich die Vorgaben gemäss Org-VöB massgebend sind.

---

<sup>1</sup> Für armasuisse ist die Aufteilung gemäss Org-VöB klar bzw. besteht kein Klärungsbedarf.



*Empfehlung 1 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt, dass insbesondere armasuisse und die Führungsunterstützungsbasis der Armee im Gespräch die praktische Umsetzung der Abgrenzung zwischen IKT-Beschaffungen der Armee und des zivilen Bedarfs festlegen. Bei Bedarf ist auch das Bundesamt für Bauten und Logistik beizuziehen. Zu den bestehenden Interpretationsdifferenzen betreffend Beschaffungskompetenzen ist eine Einigung zu finden.*

Aufgaben und Kompetenzen (im Rechtstext «Zuständigkeiten» genannt) der zentralen Beschaffungsstellen sind in Art. 11 Org-VöB klar geregelt. Die zentralen Beschaffungsstellen sind darin gehalten, marktgängige, genormte Güter zu beschaffen, welche u.a. hohe wirtschaftliche Anforderungen erfüllen. Sie können verbindliche Produktkataloge festlegen. Sie sind zudem verpflichtet, die Volumina angemessen zu bündeln und können zu diesem Zweck Verträge abschliessen. Sie müssen klare Regelungen von Kompetenzen, Prozessen und ein adäquates IKS bei der Durchführung von Beschaffungen haben.

Wichtigstes Gremium der Zusammenarbeit der zentralen Beschaffungsstellen ist die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB), wo Fragen grundsätzlicher Natur geklärt werden. Auf operativer Ebene finden in Einzelfällen Absprachen – insbesondere zwischen BBL und ar – statt. Eine systematische Zusammenarbeit besteht hingegen nicht.

In der interdepartementalen Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling (IDA BC) sind alle Beschaffungsstellen vertreten. Diese Arbeitsgruppe ist beauftragt, das in der Org-VöB in Art. 3, lit. d erwähnte Beschaffungscontrolling, bestehend aus Vertragsmanagement Bund, Statistik Beschaffungszahlungen und Monitoring nachhaltige Beschaffungen aufzubauen und auszurollen. ar befürwortet dieses Controlling und hofft, dass mit dessen Ausbau und der Einführung des Vertragsmanagements künftig weitere Verbesserungen im Beschaffungswesen des Bundes realisiert werden können.

Mit dem derzeitigen Stand des Beschaffungscontrollings können aufgrund der erfassten Daten nur grobe Abweichungen zu den gesetzlichen Vorgaben erkannt werden. Die der EFK vorliegenden Reports zum Beschaffungscontrolling 2012, welche rein aus der Auswertung der Statistik der Beschaffungszahlungen basieren, zeigen aber, dass die Beschaffungen durch die zentralen Beschaffungsstellen analysiert und die betroffenen VE zur Stellungnahme aufgefordert wurden. Die EFK stellt fest, dass mit dem Report auch Korrekturmassnahmen zuhanden der VE und Departemente vorgeschlagen werden.

Mit der laufenden Einführung des Beschaffungscontrollings wird aus Sicht ar und BBL das wesentliche Verbesserungspotenzial in der Zusammenarbeit zwischen den Beschaffungsstellen des Bundes realisiert. Eine neue Beurteilung sollte nach einigen Jahren Erfahrung mit diesem Instrument vorgenommen werden.

Das grösste Potenzial für Verbesserungen im Beschaffungsbereich liegt indessen in der Zusammenarbeit zwischen Beschaffungsstellen und den Bedarfsstellen. Hier ist u.a die rechtzeitige Planung zu erwähnen. Auch die Aufgaben der Bedarfsstellen sind in der Org-VöB klar festgehalten. In Art. 16 ist unter anderem die frühzeitige Anmeldung des Bedarfs erwähnt.

### **3 Prozesse und IKS bei armasuisse sind noch nicht in allen Bereichen im Regelbetrieb**

#### **3.1 Prozesse und IKS sollten bis zur Einführung Regelbetrieb noch geschult werden**

ar Beschaffung ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Beschaffung von technologisch komplexen Systemen und Materialien und sicherheitsrelevanten Technologien sowie für das Qualitätsmanagement.

ar hat die dokumentierten Beschaffungsprozesse und das entsprechende IKS für seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im IMS (integriertes Managementsystem) hinterlegt. Bei den Prozessdarstellungen bestehen verschiedene Abstufungen: Oberste Stufe sind die Verfahrensanweisungen, danach folgen die Prozessabläufe. Im IMS sind auch Hilfsmittel wie Arbeitsanweisungen, Rechtsgrundlagen und Formulare abgelegt. Die Kontrollpunkte der Prozessabläufe sind mit der Risikokontrollmatrix verknüpft. Einerseits kann so problemlos vom Prozess zur Risikokontrollmatrix (und umgekehrt) gewechselt werden, andererseits ist durch das Verknüpfen sichergestellt, dass Änderungen jeweils in beiden Dokumenten vollzogen werden.

«Elo-Kommerz» ist die systemische Abbildung des Beschaffungsprozesses in SAP. Dieser Workflow zwingt die Benutzer, einzelne Prozessschritte in der richtigen Reihenfolge einzuhalten und enthält automatische Kontrollen. Allerdings kann nicht der ganze Beschaffungsprozess so abgebildet werden. Durch die eingehenden Offerten in Papierform bestehen unvermeidbare Medienbrüche, welche ein inhärentes Risiko darstellen.

Zum Prüfungszeitpunkt hatten noch nicht alle Bereiche von ar den oben dargestellten Standard des IKS im Regelbetrieb. Die Arbeiten dazu waren im Gange und es ist geplant, dass das IKS in der dargestellten Form ab dem 1. Januar 2014 im Regelbetrieb ist.

Die Unterschriftenregelung von ar ist in der Geschäftsordnung hinterlegt. Gültige Unterschriftenmuster finden sich im Dokumentenablage-system DOCMAS. Das Vier-Augenprinzip ist in der Tätigkeit von ar verwurzelt. Die EFK fand keine den Bund bindenden Dokumente, die nicht mindestens zwei Unterschriften ausweisen.

Neu werden auch interne Audits durchgeführt, welche die Prüfung der internen Abläufe (Prozesse und Schlüsselkontrollen) unter dem Aspekt der ISO-Re-Zertifizierung im Fokus haben.

Die vorgesehene Lösung, bei welcher Prozesse und IKS miteinander verknüpft im IMS abgebildet werden, beurteilt die EFK als sinnvoll, zumal auch weitere Unterlagen wie Formulare und Checklisten so direkt zugänglich gemacht werden können. Neben dem derzeit laufenden Aktualisieren und Ausrollen des IKS ortet die EFK aber auch noch Handlungsbedarf bei der Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ohne diese wird ein qualitativ hochstehender Regelbetrieb des IKS ab dem 1. Januar 2014 kaum möglich sein.

Aus den dargelegten Gründen kann die EFK zum Zeitpunkt der Prüfung nicht bestätigen, dass in allen Bereichen von ar ein wirkungsvolles IKS über die Beschaffungsprozesse vorhanden war. Aufgrund der laufenden Arbeiten ist eine abschliessende Beurteilung frühestens im Jahr 2015, mit der Erfahrung von einem Jahr Regelbetrieb, möglich.

Aus der obigen Betrachtung und den durchgeführten Stichproben ergibt sich aus Sicht der EFK folgender Handlungsbedarf:

- Termingerechter Abschluss der Aktualisierung von (Beschaffungs-)Prozessen und IKS inklusive Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Ein erhöhtes Risiko besteht bei Prozessschritten mit Medienbrüchen (z.B. Prozess «Elo-Kommerz», korrekte Übernahme einer Offerte in Bestellung). Schlüsselkontrollen sind vorhanden, deren Anwendung kann aber noch optimiert werden.
- Die Dokumentation der Geschäfte und insbesondere der durchgeführten Kontrollen kann noch verbessert werden. Dies kann durch konsequent ausgefüllte Leitblätter oder Checklisten erfolgen. Zudem sollte der Entscheid, welches Beschaffungsverfahren angewendet wird, immer dokumentiert werden (durch eine schriftliche Beschaffungsstrategie oder einen Verfahrensentscheid). Die festgestellten diesbezüglichen Dokumentationslücken betrafen allerdings ausschliesslich ältere Geschäfte.

### **3.2 Die Stichprobenprüfung ergab in den meisten Fällen ein Einhalten der Prozesse**

Die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen, der Verfahrensanweisungen und der Prozesse sowie die durchgeführten Kontrollen wurden mit sieben Stichproben geprüft. Die Auswahl der Stichproben erfolgte nach dem Prinzip der Wesentlichkeit aus der Statistik der Beschaffungszahlungen 2012. Es wurden jedoch keine umfangreichen Rüstungsgeschäfte geprüft. Ebenso wurden nur einzelne Dienstleistungen in die Stichproben aufgenommen, da das interne Inspektorat VBS im Jahr 2012 eine umfangreiche Prüfung der Dienstleistungsverträge vorgenommen hat.

#### Beschaffung von Dolchen für die Schweizer Armee

Die durch ar beschafften Dolche gehörten ursprünglich zur Offiziersuniform. Inzwischen werden diese den neuen Offizieren allerdings nur noch als Zeichen der Anerkennung abgeben. Da die Dolche keinen funktionellen Zweck mehr zu erfüllen haben, konnte ein wesentlich günstigeres Modell eines ausländischen Anbieters im freihändigen Verfahren beschafft werden. Das freihändige Verfahren kann dadurch gerechtfertigt sein, als dass es sich bei den Dolchen gemäss schweizerischem Waffenrecht um eine Waffe handelt.

Beschaffungsabläufe, interne Kontrollen und die entsprechende Dokumentation sind vorhanden. Das Beschaffungsgeschäft (Nachbeschaffung) wurde gemäss der schriftlichen Beschaffungsstrategie durchgeführt.

Die EFK stellte bezüglich der Bedarfsermittlung hingegen fest, dass ar die hohen Lagerbestände inklusive der laufenden Beschaffungen (mehr als ein Dreijahresbedarf) bei der Logistikbasis der Armee (LBA) genau kennt. Die Aufgabenteilung zwischen der Gruppe Verteidigung (V) als Bedarfsträger und der Gruppe ar (zentrale Beschaffungsstelle) sieht jedoch keine Möglichkeit vor, offensichtliche Lagerbestellungen ohne mittelbaren Bedarf zu verhindern.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Zwischen der Gruppe Verteidigung (Bedarfsträger) und der Gruppe armasuisse (zentrale Beschaffungsstelle) ist zu regeln, unter welchen Bedingungen ar die jeweilige Bedarfsstelle auf offenbar reine «An-Lager-Bestellungen» ohne mittelbaren Bedarf aufmerksam machen soll.*

### Beschaffung von Textilien für die Herstellung von Tarn- und Kälteschutzanzügen der Schweizer Armee

Geprüft wurde die Beschaffung von bedruckten Geweben für den Kälteschutzanzug und den normalen Tarnanzug der Schweizer Armee im Jahr 2012. ar bestellt den Stoff und nimmt diesen an Lager (einer der wenigen Lagerartikel). Später wird er dann den Konfektionären für die Herstellung der Uniformteile zur Verfügung gestellt.

Die Stoffe fallen unter die Ausnahme für Kriegsmaterial gemäss Art. 3 Abs. 1 Lit. e. des BöB. Die Bedarfsermittlung liegt in der Kompetenz der LBA und wird durch den Armeestab bestätigt. ar hat hier keine oder sehr geringe Einflussmöglichkeiten. Hingegen hat ar aktiv eine wirtschaftlichere Alternative und eine bessere Versorgungssicherheit erarbeitet, indem sie weitere Lieferanten evaluierte. Die Wahl des Beschaffungsverfahrens (Einladungsverfahren) wurde im Jahr 2011 mit einem Verfahrensentscheid getroffen, welches der Leiter des Kompetenzbereiches Einkauf und Kooperationen bestätigte. Aufgrund der hohen qualitativen Anforderungen an das Produkt, der vorliegenden Ausnahme für Kriegsmaterial und der notwendigen Versorgungssicherheit, kann das gewählte Einladungsverfahren als die bestmögliche Variante betrachtet werden. Bereits in der Offertanfrage von ar wurden die potenziellen Bewerber darauf hingewiesen, dass ar die Lose auf mehrere Anbieter verteilen kann.

Da alle drei eingeladenen Anbieter das Musskriterium der Qualität für das Gewebe der *Tarnanzüge* erfüllten, erfolgte die Evaluation dann aufgrund des offerierten Preises. Diese wurden mit dem Schweizer Anbieter nachverhandelt, der daraufhin seinen Preis pro Meter senkte. Trotz des nach wie vor höheren Preises erhielt dann der inländische Anbieter 2012 den grössten Teil des Auftrages, weil bei den ausländischen Anbietern Bedenken bezüglich Liefertreue bestanden. Diese Bedenken bewahrheiteten sich im vorliegenden Geschäft: Die ausländischen Anbieter lieferten nicht rechtzeitig und mussten die vereinbarte Konventionalstrafe bezahlen.

Beim Gewebe für die *Kälteschutzanzüge* konnten die ausländischen Anbieter den Qualitätsnachweis noch nicht erbringen. ar beurteilte daher das Beschaffungsrisiko als zu gross und orderte im Jahr 2012 den gesamten Bedarf beim inländischen Hersteller. Obwohl in den Evaluationsunterlagen ein Meterpreis von [REDACTED] Franken (nachverhandelt) ausgewiesen ist, erfolgte die Bestellung dann zum Preis von [REDACTED] Franken. Gemäss ar handelt es sich hier um einen Fehler. Noch während der Prüfung wurde mit der Ursachenanalyse begonnen. Zudem wurde mit dem Lieferanten eine Rückzahlungsvereinbarung abgeschlossen, wonach dem Bund die rund 380 000 Franken zurückerstattet werden. ar bestätigte den Erhalt der ersten beiden Zahlungen vereinbarungsgemäss im Jahr 2013.

#### *Empfehlung 3 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, die definierte Kontrolle, mit welcher solche Fehler verhindert werden sollen, in der Anwendung noch zu optimieren (Schulung, evtl. auch Teilautomatisierung, etc.)*

### Dienstleistungen für den Betrieb eines technischen Laboratoriums

Es geht um Betrieb und Weiterentwicklung eines technischen Laboratoriums, des sogenannten ISTAR-Labs. Der Grundauftrag wurde 2008 vergeben. Damals fand eine Evaluation von Offerten der [REDACTED] und der [REDACTED] statt, ohne dass aber ein entsprechender Verfahrensentscheid schriftlich vorliegt. [REDACTED] brachte für den massiv höheren Preis keinen Mehrwert, so dass [REDACTED] den Zuschlag erhielt.

Das Laboratorium wurde teilweise mit Material des Bundes eingerichtet. Die für 2012 abgeschlossenen Verträge (in Form von Bestellungen) beinhalten

- Software-Entwicklung
- Hardware-Beschaffung
- Software-Lizenzen
- Betrieb und Unterhalt des Laboratoriums

Die erwähnten Verträge sind nicht im Reporting Dienstleistungsverträge an den Chef VBS enthalten. Dies ist auch nicht zwingend, da es sich nicht um einen reinen Dienstleistungsvertrag handelt. Für 2013 liegt derzeit kein Vertrag vor. Das Laboratorium wird indessen in einem Minimalbetrieb aufrechterhalten, so dass hier mit Forderungen der [REDACTED] zu rechnen ist. Gemäss Auskunft des Armeestabes erhielt ar im Herbst 2013 den Auftrag, mit [REDACTED] einen entsprechenden Vertrag abzuschliessen. Zudem soll das Labor auch 2014 betrieben werden.

Durch ar wurde das Geschäft grundsätzlich korrekt abgewickelt. Als Mangel kann der fehlende schriftliche Verfahrensentscheid für die erste Beschaffung im Jahr 2008 betrachtet werden. Das der Betrieb des Labors im Jahr 2013 ohne vertragliche Grundlage aufrechterhalten wurde, kann nicht ar angelastet werden. Die EFK erwartet jedoch, dass vor allfälligen Zahlungen an den Betreiber des Labors eine entsprechende vertragliche Grundlage unterzeichnet wurde.

#### Beschaffung von Fahrzeugen für die Schweizer Armee und Dritte (Bundesämter der zivilen Bundesverwaltung)

ar ist die Beschaffungsstelle des Bundes für Fahrzeuge. Zu diesem Zweck schreibt ar gängige Typen von Fahrzeugen (primär für den Bedarf der Armee) öffentlich aus und vereinbart mit den jeweiligen Zuschlagsempfängern fünfjährige Rahmenverträge. Diese enthalten neben der Regelung von Vertragsgegenstand und Preis (Verweis auf aktuelle CH-Preisliste, abzüglich vereinbarten Rabatts) auch Regelungen zur Qualitätskontrolle, Gewährleistung, etc. Aus diesen Verträgen erfolgt dann der Abruf des Bedarfs für die Armee und für Dritte.

Derzeit bestehen Rahmenverträge mit [REDACTED]. Die EFK prüfte einzelne Beschaffungen aus dem Rahmenvertrag mit [REDACTED]. Das Beschaffungsvolumen über diesen Vertrag betrug im Jahr 2012 annähernd [REDACTED] Franken. Die Beschaffungen richten sich nach den standardisierten Abläufen von ar und geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

#### Beschaffung von Chiffriergeräten für die FUB

Im Jahr 2012 wurden für die FUB Chiffriergeräte für rund [REDACTED] Franken beschafft. Mit diesen Geräten werden Datenübertragungen end-to-end verschlüsselt bzw. wieder entschlüsselt. Die Geräte unterliegen der Geheimhaltung.

Die Beschaffung erfolgte freihändig. Ein entsprechender Verfahrensentscheid von ar liegt vor. Schriftlich begründet wird die freihändige Beschaffung mit dem Argument der Folgebeschaffungen von querschnittlich beim Bund eingesetzten Chiffriergeräten. Bezüglich Beschaffungskonditionen referenziert ar auf eine grosse Beschaffung im Jahr 2007 beim gleichen Lieferanten. Mit dieser Beschaffung wurde damals auch das Einsichtsrecht (Preisprüfung) vereinbart, da der Lieferant eine Monopolstellung innehat. Gemäss ar wurde von diesem Recht bereits Gebrauch gemacht.

Der geprüfte Beschaffungsablauf folgt den Beschaffungsprozessen ar. Eine Abweichung erfolgt lediglich bei der Ablieferung des Materials. Dieses wird wegen der Klassifizierung bei der Lieferfirma direkt abgeholt (Mengenkontrolle durch beauftragten Spediteur), danach erfolgt die Qualitätskontrolle durch ar und anschliessend die Ablieferung an die Bedarfsstelle.

Die EFK beurteilt diese Beschaffung sowohl vom gewählten Verfahren wie auch vom Ablauf her als korrekt.

#### Beschaffung eines Bootes für die Eidgenössische Zollverwaltung

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) meldete bei ar Bedarf für die Beschaffung von 4 Grenz-wachtbooten an. ar lancierte ein entsprechendes Projekt, in welches auch die Nutzervertreter, die Armee (im Hinblick auf die Ablösung der Patrouillenboote P80 der Armee) und ein ziviler Bootsbauingenieur einbezogen wurden. Die Beschaffung erfolgte durch ein offenes Beschaffungsverfahren. Die eingegangenen zwei Offerten wurden evaluiert, wobei die letztlich unterlegene Offerte im ganzen Evaluationsverfahren kaum korrekt beurteilt werden konnte, da das entsprechende Boot erst als Modell bestand. Die Ablieferung erfolgte rechtzeitig. Bei Faktura und Weiterverrechnung an die EZV ergaben sich keine Probleme. Inzwischen konnten auch das zweite und das dritte Boot beschafft werden.

Die EFK beurteilt dieses Geschäft als korrekt. Es ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine rechtzeitige Bedarfsanmeldung durch den Bedarfsträger sowie präzise Anforderungen und klare Regeln im Beschaffungsprozess auch bei komplexeren Beschaffungen zu einem für alle Seiten optimalen Ergebnis führen können.

#### Beschaffung von Sendern zur Information der Bevölkerung in Krisenlagen über Radio

Mit der Beschaffung wurde ein veraltetes System zur Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisenlagen mit Radio abgelöst. Bedarfsträger war das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Die Beschaffung wurde durch ar durchgeführt. Die Beschaffung erfolgte mit einem offenen Verfahren gemäss den entsprechenden Standardprozessen von ar. Die EFK hat keine Bemerkungen zum Ablauf des Geschäftes anzubringen.

#### **4 Die Steuerung der Delegationen durch armasuisse sollte enger wahrgenommen werden**

##### **4.1 Delegationen werden schriftlich vereinbart, sind aber teilweise nicht aktuell**

Schriftlich vereinbart und in Kraft waren zum Prüfungszeitpunkt elf befristet delegierte Beschaffungskompetenzen von ar an andere VE. Wertmässig bewegen sich diese Delegationen für den Einzelfall (das einzelne Beschaffungsgeschäft) zwischen 5 000 Franken bis hin zum Schwellenwert von 230 000 Franken. Für über dem Schwellenwert liegende Beschaffungen wurden keine Delegationen erteilt. Delegationsempfänger sind Agroscope, BAFU, BAKOM, BASPO, BK, ESBK, EZV, FEDPOL, FUB, MeteoSchweiz und die Parlamentsdienste.

Die Delegationsvereinbarung mit dem BABS, welche Ende 2010 abgelaufen ist, wird zudem stillschweigend weitergeführt, bis Ende 2013 eine neue Vereinbarung abgeschlossen ist.

Zusätzlich existiert mit der Armeepothek, welche seit jeher Medikamente selbständig beschafft, eine gelebte Delegation, für welche es keine Vereinbarung gibt. Die Delegation ist vor längerer Zeit mündlich vereinbart worden. Es wurde jedoch versäumt, diese auch schriftlich in einer Delegationsvereinbarung festzuhalten. Dies soll nun im 2014 mit einer dauernden Delegation gemäss Art. 15 Org.-VöB nachgeholt werden.

ar führt ein Verzeichnis der erteilten Delegationen gemäss Org-VöB, Art 13, Abs. 7. In diesem Verzeichnis ist die Delegation an das BABS aufgeführt. Es fehlt aber die Delegation an die FUB.

##### *Empfehlung 4 (Priorität 1)*

*Die armasuisse sollte dafür besorgt sein, dass für das BABS und die Armeepothek, welche keine gültige schriftlich geregelte Delegation haben, für 2014 eine gültige Delegationsvereinbarung oder eine Dauerdelegation erstellt wird. Die Übersicht über die Delegationsvereinbarungen sollte entsprechend angepasst werden.*

##### **4.2 Aufsichtsfunktion und Steuerung delegierter Beschaffungen müssen durch armasuisse besser wahrgenommen werden**

Gemäss der Delegationsvereinbarung ar müssen die Delegationsempfänger ein bis vier Mal im Jahr, je nach Amt, die im delegierten Bereich getätigten Beschaffungen rapportieren. Anlässlich einer Stichprobenprüfung für das Reporting und Controlling 2012 fiel auf, dass zwei Delegationsempfänger keinen Report erstellt hatten und die anderen nur ein Mal statt der vereinbarten zwei respektive vier Mal. Zwei Reports waren zudem mangelhaft, so dass basierend auf diesen kein sinnvolles Controlling möglich gewesen wäre. Da ar zurzeit nicht die Kapazitäten hat, diese Reports wie gesetzlich vorgesehen zu prüfen, wurde ihrerseits diesbezüglich nichts unternommen. Zurzeit wird neu die Stelle eines Beschaffungskoordinators bei ar besetzt. Dieser wird ab 2014 für die Reportings und das Controlling zuständig sein.

##### *Empfehlung 5 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt armasuisse, dafür zu sorgen, dass sämtliche Delegationsempfänger ihre Reports vereinbarungsgemäss in einer für das Beschaffungscontrolling nutzbaren Form abliefern. Die eingeforderten Reports müssen auf Unregelmässigkeiten und Auffälligkeiten hin kontrolliert und allfällige Fehler mit den Delegationsempfänger besprochen und so für zukünftige Beschaffungen vermieden werden.*

## **5 Prüfung bei Dritten (BASPO 5.1 / FUB 5.2)**

### **5.1 Die Beschaffungsorganisation und das entsprechende IKS im Bundesamt für Sport sind gut aufgestellt**

Das BASPO ist das Kompetenzzentrum des Bundes für den Schweizer Sport. Es hat den Auftrag, in der Schweiz Sport und Bewegung zu fördern. Es ist Dienstleistungs-, Ausbildungs- und Trainingszentrum für den Spitzen-, Leistungs- sowie Breitensport. Als Ausbildungszentrum entwickelt es Wissen und vermittelt Kompetenzen für die Ausübung und das Unterrichten im Leistungs- und Breitensport.

Die Grundsätze des Beschaffungswesens BASPO sind in der internen Weisung über Vertragsabschlüsse und Vertragsabwicklung festgelegt. Das BASPO hat die Verantwortung für Beschaffungen aufgeteilt. Güter werden ausschliesslich durch die Logistik beschafft. Dienstleistungen hingegen werden mit Unterstützung von Rechtsdienst und Finanzen/Controlling durch die Bedarfsträger selber beschafft. Die vom BASPO vorgenommene Aufteilung von Kompetenzen und Aufgaben für den Beschaffungsbereich des BASPO wird von der EFK als sinnvoll betrachtet.

Die Beschaffung von Dienstleistungen betrifft primär die Bereiche IKT-Dienstleistungen und Dienstleistungen in Zusammenhang mit dem vielfältigen Kerngeschäft des BASPO. Das vorhandene Fachwissen der Abteilungen kann mit den spezifisch beschaffungsrechtlich ausgelegten Kenntnissen der zentralen Fachstelle Vertragswesen optimal ergänzt werden.

Die für die Beschaffung von Gütern verantwortliche Logistik des BASPO nimmt auf der Basis der Bedarfsmeldungen eine zentrale Steuerungsfunktion wahr. Zwischen dem BASPO und ar waren zudem zum Prüfungszeitpunkt Gespräche im Gang, welche eine Auslagerung der gesamten Güterbeschaffung vom BASPO zur ar zum Ziel hatten. Im Sinne der Governance (grössere Unabhängigkeit von Bedarfsträger und Beschaffungsstelle, Bündelung der Beschaffungen und der personellen Ressourcen) ist dieses Vorhaben sinnvoll.

Von Seiten ar wird auch die Auslagerung der Beschaffung von Dienstleistungen angeregt. Die EFK konnte sich im Rahmen der kurzen Prüfung zu dieser Frage kein abschliessendes Bild machen. Sie weist jedoch darauf hin, dass im Bereich Dienstleistungen der wertmässig grösste Anteil der Beschaffungen die IKT-Dienstleistungen betreffen. Da es sich beim Bedarf des BASPO um zivile Systeme handelt, würden diese ohnehin in die Kompetenz des BBL fallen.

Das BASPO hat von ar und vom BBL eine Beschaffungsdelegationen erhalten. Die Delegation von ar ist umfangreich und betrifft jeweils bis zum Schwellenwert Nahrungsmittel und Getränke, Textilien und Bekleidung, medizinische Produkte und Pharmabereich, Güter und Dienstleistungen in Zusammenhang mit Sport und Erholung sowie die Dienstleistungen in Zusammenhang mit diesen Gütern. Das BBL delegierte an das BASPO lediglich die Beschaffung von Informatikdienstleistungen bis zum Schwellenwert.

Bei Vorhaben, welche Dienstleistungsverträge mit einem Ausgabevolumen von über 10 000 Franken zur Folge haben, muss die Bedarfsstelle die Fachstelle Vertragswesen (angesiedelt bei Finanzen/Controlling) bereits in der Startphase beiziehen. Zwingend ist das Ausfüllen einer Checkliste vor Unterzeichnung des Vertrages. Die Geschäftsordnung des BASPO regelt die Unterschriftskompetenz. Die Unterschriftenregelung ist aber auch in der Weisung über Vertragsabschlüsse



und Vertragsabwicklung im BASPO enthalten. Die Kompetenzen sind unterschiedlich nach Dienstleistungen und Gütern. Während bei Dienstleistungsverträgen der Bereich (Bedarfsträger) maximal bis zum Betrag von 10 000 Franken mit Doppelunterschrift das BASPO verpflichten kann, beträgt die Kompetenz der Bereiche bei Güterbeschaffungen maximal 25 000 Franken. Die Beschaffung von Gütern erfolgt über eine Bedarfsmeldung an die Logistik. Aus dieser entsteht dann direkt eine Bestellung (z.B. für Verbrauchs- oder Kleinmaterial) oder es wird ein formeller Beschaffungsantrag erarbeitet.

Für das Beschaffen von Dienstleistungen und Gütern gilt bezüglich der Verfahrenswahl die Regel, dass freihändige Verfahren bis zu einem Auftragswert von maximal 10 000 Franken zulässig sind. Darüber hinaus kann ein freihändiges Verfahren nur mit schriftlicher Zustimmung des Direktors BASPO durchgeführt werden. Infolge dieser Regelung erfolgen die meisten Beschaffungen im BASPO durch Einladungsverfahren, für welche auch zahlreiche Hilfsmittel wie Evaluationsformulare (Nutzwertanalysen) vorhanden sind.

Das BASPO führt Verzeichnisse, in welchen die abgeschlossen Verträge aufgeführt sind und aus welchen der aktuelle Stand jederzeit ersichtlich ist. Die Unterlagen werden unterschiedlich nach Gütern (bei Logistik) oder Dienstleistungen (bei Finanzen/Controlling) aufbewahrt. Die Unterlagen zu den ausgewählten Stichproben der EFK konnten rasch und vollständig vorgelegt werden.

Das IKS des BASPO befindet sich im Regelbetrieb. Es sind aktuelle, vollständige und widerspruchsfreie Prozessbeschreibungen vorhanden. Die auf der Basis der Vorlagen der EFV aufgebauten Risikokontrollmatrizen verweisen auf diese Prozesse und enthalten die Schlüsselkontrollen. Die Prozesse, das IKS und die angewandten Hilfsmittel im Beschaffungsbereich beurteilt die EFK als gut. Die bei Beschaffungen vorgesehenen Kontrollen werden durchgeführt und dokumentiert. Das IKS wird von der EFK als vorhanden und wirksam beurteilt.

Die geprüften sechs Stichproben zeigen nur ein geringes Optimierungspotenzial.

#### Reinigungsdienstleistungen und Logenbetrieb ausserhalb der Bürozeiten

Die Reinigung der Gebäude und Anlagen des BASPO wird durch einen externen Dienstleister vorgenommen. Ausserhalb der Bürozeiten stellt derselbe externe Dienstleister zudem den Logenbetrieb und den Telefondienst sicher.

Der aktuelle Vertrag mit dem Dienstleister ist das Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung, welche durch ar erfolgte. Zum Vertrag vom März 2011 wurden inzwischen vier Nachträge vereinbart, welche Erweiterungen des Auftrages betreffen. Gemäss ar können solche Nachträge auf Basis von Art. 13, Abs. 1, Bst. f und Art. 36 VöB freihändig, also ohne weitere Ausschreibung abgeschlossen werden. Hätte der Auftragswert eines einzelnen dieser vier Nachträge den Schwellenwert überschritten, so wäre eine erneute öffentliche Ausschreibung dagegen unabdingbar gewesen. Die EFK fand aber keine Hinweise für eine bewusste Stückelung, so dass die vier Nachträge als Folge einer ungenügenden Planung zu betrachten sind. In Zukunft ist aus Sicht der EFK aber darauf zu achten, dass durch eine gute, vorausschauende Planung vermieden wird, dass ein Vertrag mit vier Nachträgen, welche in ihrer Summe weit über dem Schwellenwert liegen, ergänzt werden muss.

Die Logendienstleistung bleibt knapp unter dem Schwellenwert und wurde im Einladungsverfahren durch das BASPO selber vergeben. Das Verfahren wurde korrekt durchgeführt.

### IKT-Dienstleistungen für die Weiterentwicklung der nationalen Datenbank «Jugend und Sport»

Die Beschaffung der IKT-Dienstleistungen für die Weiterentwicklung der nationalen Datenbank Jugend und Sport erfolgt freihändig bei einem einzigen Lieferanten. Der gesetzliche Schwellenwert wird bei weitem überschritten. Es handelt sich um eine klassische IKT-Altlast, bei welcher eine grosse Abhängigkeit von einer Lieferfirma besteht. Um diese Situation beschaffungsrechtlich soweit wie überhaupt möglich korrigieren zu können, schloss das BBL als Beschaffungsstelle mit dem Lieferanten [REDACTED] im Jahr 2012 einen Rahmenvertrag ab. Dieser freihändig abgeschlossene Vertrag wurde publiziert. Abrufe aus diesem Vertrag können längstens bis 2015 erfolgen. Bis zu diesem Zeitpunkt soll eine WTO-Ausschreibung für den kompletten Neubau dieser Anwendung erfolgen. Die EFK beurteilt die getroffene Lösung mit dem Rahmenvertrag unter den gegebenen Umständen als sinnvoll. Eine beschaffungsrechtlich vollkommen korrekte Situation kann indessen nur erreicht werden, wenn das BASPO rechtzeitig die Grundlagen für die geplante Ablösung der Applikation erarbeitet und die Beschaffung der notwendigen Dienstleistungen und Güter Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung sein wird.

### Beschaffung von Nahrungsmitteln und Getränken

Das BASPO betreibt in Magglingen einen Restaurationsbetrieb. Dieser gehört organisatorisch zum BASPO und die Beschaffung der Lebensmittel und Getränke erfolgt mit Mitteln des Bundes. Das BASPO betreibt diesen Restaurationsbetrieb als Teil seines Kerngeschäfts mit dem Ziel, ernährungswissenschaftlich auf die Bedürfnisse von Sportlern ausgerichtete hochwertige Speisen anzubieten. Das Angebot basiert auf frischen Produkten, die regional eingekauft werden. Die Beschaffung der Lebensmittel erfolgt auf Basis der Belegungsplanung. Es sind jedoch regelmässig auch kurzfristige Bedarfsänderungen möglich, auf welche die Lieferanten zeitgerecht reagieren müssen.

Der Einkauf erfolgt durch die Verantwortlichen des Restaurationsbetriebes im freihändigen Verfahren. Hauptkriterium ist die Qualität, gefolgt von der zeitgerechten Verfügbarkeit und vom Preis. Bei den wichtigsten Produktgruppen werden in der Regel zwei verschiedene Lieferanten berücksichtigt. Es wird darauf geachtet, dass das Jahrestotal der Fakturen der einzelnen Lieferanten den Schwellenwert nicht überschreitet. Betrachtet man den Gesamtwert der Beschaffungen pro Lieferant über 48 Monate (Art. 15, Abs. 1, Bst. b, VöB), würde in einzelnen Fällen der Schwellenwert indessen überschritten.

Weder aus dem Beschaffungsrecht des Bundes noch aus der Delegationsvereinbarung mit ar lässt sich aber eindeutig ableiten, wie der Beschaffungswert in diesem Bereich berechnet werden muss. Ebenso besteht keine klare Regelung wie die übrigen für die Beschaffung wesentlichen Faktoren (Volatilität von Angebot und Nachfrage, Qualitätsansprüche und die zwingend notwendige zeitgenaue Lieferung) berücksichtigt werden können.

Gerichtliche Beurteilungen ähnlicher Fälle liegen der EFK nur vom Kanton Luzern vor (Mensen der Kantonsschulen). Gemäss diesem Urteil ist der Warenwert der einzelnen Lieferung als Gesamtwert gemäss Art. 7 BöB zu betrachten. Ob dies jedoch direkt auf Bundesrecht und die Situation im BASPO anwendbar ist, kann die EFK nicht verbindlich beurteilen.

Endgültige Klarheit kann nur eine Präzisierung der Delegationsvereinbarung durch Detaillierung der gesetzlichen Normen oder durch eine gerichtliche Beurteilung des konkreten Falls schaffen.

*Empfehlung 6 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt dem BASPO, mit ar als Delegationsgeberin die Rahmenbedingungen des Einkaufs von Lebensmitteln für den Restaurationsbetrieb in Magglingen zu prüfen und genauer festzulegen. Diese Abmachungen sind in der Delegationsvereinbarung festzuhalten.*

Zu den drei anderen geprüften Beschaffungen (Fahrzeug, Klettergurte und Medienanlagen) hat die EFK keine Bemerkungen anzubringen.

**5.2 Im Bereich IKS der Beschaffungsprozesse der Führungsunterstützungsbasis der Armee besteht Handlungsbedarf**

Die FUB erbringt unter anderem in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie Leistungen für die gesamtheitliche Führung der Armee sowie entsprechende Grundleistungen zu Gunsten der Verwaltung im VBS.

Die Einheit «Vertragswesen und Beschaffung» ist verantwortlich für den gesamten zentralen Einkauf der FUB und stellt die zentrale Beschaffung sicher. Sie erstellt in Zusammenarbeit mit den Zentralen Beschaffungsstellen ar oder BBL öffentliche Ausschreibungen und verwaltet die Verträge. Das IKS in der Beschaffung FUB wurde 2009 eingeführt.

Die delegierte Beschaffungskompetenz von ar betrifft die Beschaffung von Führungs- und Informationssystemen für die Armee bis maximal 49 999 Franken im Einzelfall und die Beschaffung von Dienstleistungen für den zivilen Bereich der FUB bis maximal zum Schwellenwert. Das BBL delegierte an die FUB insbesondere den Abruf von Hardware, Software und IKT-Dienstleistungen aus bestehenden Rahmenverträgen des BBL. Während für den Abruf standardisierter Güter Hardware kein betragsmässiges Limit gesetzt wurde, beträgt dieses im Falle der übrigen Abrufe Software und Hardware 49 999 Franken. Die FUB darf zudem IKT-Dienstleistungen bis hin zum Schwellenwert selber beschaffen (ohne Wartungs- und Pflegeverträge und ohne Beschaffung von Software). Die FUB beschafft praktisch ausschliesslich über das BBL. So hat die FUB im Jahr 2012 keine Beschaffung getätigt, welche unter die Delegation von ar fallen würde. 2013 erfolgte bisher eine im Betrag von rund CHF 25 000. Bei den Beschaffungen über das BBL ergaben alleine die von der EFK geprüften Stichproben einen Betrag von rund 2.9 Millionen Franken.

Der Einheit «Vertragswesen und Beschaffung» der FUB wird durch die Bedarfsträger das zu beschaffende Gut oder die Dienstleistung gemeldet. Der Chef FUB ist Genehmigungsinstanz für alle Dienstleistungen. Beschaffungen über 50 000 Franken werden dem Rechtsdienst Verteidigung vorgelegt, welcher insbesondere das geplante Beschaffungsverfahren prüft und eine entsprechende, die FUB aber nicht bindende Empfehlung abgibt. So wurde anhand der Stichproben unter anderem festgestellt, dass trotz deutlich ablehnender Haltung des RD V der damalige C FUB eine freihändige Beschaffung von Dienstleistungen genehmigte.

Zurzeit läuft die Überarbeitung IKS bei der Beschaffung FUB. Die Prozesse «Informatik-Dienstleistungsverträge» und «Beschaffungsprozess Güter» bestehen, enthalten jedoch einige Unstimmigkeiten (z.B. Konnektoren, die keine Fortsetzung finden) und müssen überarbeitet werden. Die Geschäftsleitung FUB hat entschieden, dass alle Prozesse einheitlich und aktuell festgehalten werden sollen. Dabei gilt es zu beachten, dass die vom VBS in SAP vorgegebenen aktuellen Beschaffungsabläufe vollumfänglich eingehalten werden.

Eine auf Basis der Vorlage der EFV erstellte Risikokontrollmatrix (Einkauf ohne Leistungsverrechnung LV) ist vorhanden. Diese wird mit den überarbeiteten Prozessen abgestimmt werden müssen. In der Praxis werden auch verschiedene Laufblätter und Checklisten verwendet. In der Checkliste Dienstleistungsverträge ist auch die grundsätzliche Unterschriftenregelung der FUB enthalten. Diese orientiert sich an Wertstufen. Verpflichtungen ab 500 Franken bedürfen immer der Doppelunterschrift.

Die Einheit «Vertragswesen und Beschaffung» der FUB ist bestrebt, dass Beschaffungswesen (Dienstleistungen und Güter) zu zentralisieren und die Beschaffungen korrekt nach den Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens durchzuführen. So wurden beispielsweise einige gute Hilfsmittel und auch einige Kontrollen eingeführt. Die EFK anerkennt die gemachten Fortschritte, beurteilt aber das zum Prüfungszeitpunkt vorhandene IKS als zu wenig systematisch und griffig. Die Existenz eines wirkungsvollen IKS über die Beschaffungsprozesse kann daher zurzeit noch nicht bestätigt werden.

#### *Empfehlung 7 (Priorität 1)*

*Die Beschaffungsprozesse sind in Übereinstimmung mit den VBS-Vorgaben aktuell, vollständig und widerspruchsfrei aufzuzeichnen. Für alle Beschaffungen sind die aktuellen vom VBS in SAP beschriebenen bzw. verbindlich vorgegebenen Beschaffungsprozesse zu verwenden, und die Beschaffungen sind mit SAP abzuwickeln. Das interne Kontrollsystem ist mit diesen Prozessen abzustimmen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind insbesondere über das Durchführen und Dokumentieren der Kontrollen zu schulen.*

Die EFK prüfte bei der FUB vier Beschaffungsgeschäfte aus dem Jahr 2012 als Stichproben.

#### Beschaffung Bildschirme

Die über einen Rahmenvertrag des BBL erfolgte Beschaffung von Bildschirmen entsprach der vom BBL erteilten Delegation und ist korrekt.

#### Storage-System

Über das BBL wurde auch ein Storage-System (Backup und Restore) beschafft. Mit einem Strategieentscheid wurde im Jahr 2007 durch die FUB festgelegt, wie die Datensicherung bei der FUB zu erfolgen hat. Dieser Entscheid hatte zur Konsequenz, dass ein Anbieter eine Monopolstellung erreichte. Folglich mussten weitere Beschaffungen von Gütern, aber auch Dienstleistungen bei diesem eingekauft werden (freihändige Beschaffung gemäss Art.13, Abs. 1, Bst. c VöB). Die Beschaffungen erfolgten über die zentrale Beschaffungsstelle BBL. Die EFK beurteilt sowohl die Grundlagen als auch die Abwicklung der Beschaffung als korrekt.

#### IT-Dienstleistungen zur Erweiterung einer bestehenden Applikation

Für die Erweiterung der Anwendung [REDACTED] (Personensicherheitsprüfung der IOS) mussten IKT-Dienstleistungen beschafft werden. [REDACTED] wurde von der Firma [REDACTED] auf deren Framework entwickelt und wird durch diese Firma seit Jahren betreut (Wartung etc.). Die Firma hat somit ein Quasi-Monopol auf der Betreuung und Weiterentwicklung dieser Anwendung.

Trotz negativer Stellungnahme des Rechtsdienstes Verteidigung wurde der von der EFK geprüfte Auftrag freihändig an die [REDACTED] vergeben. Geltend gemacht wurde Art. 13, Abs. 1, Bst. c VöB. In der der EFK vorliegenden Korrespondenz wird in Aussicht gestellt, dass [REDACTED] neu ausgerichtet werden soll und in diesem Zusammenhang auch die beschaffungsrechtlichen Probleme gelöst werden sollen. Durch die EFK werden die getätigten freihändigen Vergaben als kritisch beurteilt, da zumindest eines der Grundziele der öffentlichen Beschaffung, das Sicherstellen des Wettbewerbes, nicht erreicht wurde. Mit der geplanten Ablösung der Anwendung ist vorgesehen, dass auch die beschaffungsrechtliche Situation richtiggestellt wird.

*Empfehlung 8 (Priorität 2)*

*Die EFK empfiehlt der FUB, mit der applikationsverantwortlichen Stelle auf die vorgesehene Neukonzipierung und somit auch die Lösung der vorhandenen beschaffungsrechtlichen Probleme hinzuwirken. Sollten in diesem Projekt wesentliche Verzögerungen eintreten, muss zusammen mit dem BBL eine Teillösung im Sinne eines Rahmenvertrages mit der [REDACTED] gefunden werden.*

Einsatzleitstelle für die Luftwaffe

Die vierte Stichprobe betraf die Beschaffung einer Einsatzleitstelle für die Bodensysteme der Luftwaffe (Mission Control Center MCC) für den Standort [REDACTED]. Es handelte sich dabei um eine Folgebeschaffung. Eine gleiche Zentrale wurde bereits im Jahr 2007 in [REDACTED] durch die Luftwaffe aufgebaut. Geplant ist eine dritte solche Zentrale an einem geschützten Ort. Die Beschaffung erfolgte beim gleichen Lieferanten wie vor einigen Jahren. Begründung für die freihändige Vergabe dieses Auftrages im Wert von rund [REDACTED] Franken (Material und Aufbau rund [REDACTED] Franken, Koppelung der Standorte [REDACTED] und [REDACTED] rund [REDACTED] Franken) war das Argument der Kompatibilität. Dazu kommen jährliche Wartungskosten von rund 50 000 Franken. Nicht nachvollziehbar ist die von Anhang 1 der Org-VöB abweichende direkte Beschaffung dieser Güter und Dienstleistungen durch die FUB. Auch gemäss dem zum Beschaffungszeitpunkt geltenden Recht lag die Kompetenz für die Beschaffung solcher Systeme eindeutig bei ar. Eine Delegation liegt nicht vor.

*Empfehlung 9 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt der FUB, künftige Beschaffungen im Umfeld von Informatikmitteln für die Führungs- und Einsatzsysteme der Armee gemäss geltender Regelung zwingend über ar zu realisieren. Die Bedarfsträger sind durch die FUB zu einer rechtzeitigen Planung anzuhalten.*

## **6 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung mit ar fand am 5. Dezember 2013 statt. Vorgängig wurden die das BASPO oder die FUB betreffenden Berichtsteile diesen VE zu einer Stellungnahme zur Verfügung gestellt. Ihre Stellungnahmen sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen.

An der Schlussbesprechung mit ar nahmen teil:

ar

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

EFK Herr Jean-Marc Blanchard, Mandatsleiter

Herr Peter König, Revisionsleiter

Sie ergab weitgehende Übereinstimmung mit den im Bericht gemachten Feststellungen und Beurteilungen der EFK. Einzelne von ar angeregte Präzisierungen und Ergänzungen wurden berücksichtigt.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Jean-Marc Blanchard  
Mandatsleiter

Peter König  
Revisionsleiter

**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 172.056.11)

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

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

### **Abkürzungen:**

ar	armasuisse
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
BASPO	Bundesamt für Sport
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
VE	Verwaltungseinheit
IMS	Integriertes Managementsystem
LBA	Logistikbasis der Armee
V	Gruppe Verteidigung des VBS
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
C FUB	Chef Führungsunterstützungsbasis der Armee
RD V	Rechtsdienst der Gruppe Verteidigung

### **Priorisierung der Empfehlungen der EFK:**

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.