



# **Beschaffungsprüfung Realisierung von Informatik- vorhaben mit SAP-Produkten**

*Swissmedic*

24. Juni 2014

## Das Wesentliche in Kürze

---

Das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic ist die schweizerische Zulassungs- und Kontrollbehörde für Heilmittel. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist Swissmedic in seiner Organisation und Betriebsführung selbständig und verfügt über ein eigenes Budget.

Zur Erfüllung des Auftrages ist Swissmedic auf eine leistungsfähige und wirtschaftliche Unterstützung durch geeignete IKT-Mittel der Informationsverarbeitung angewiesen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte den Ablauf der Erstbeschaffung von SAP-Produkten vom Moment der Initialisierung bis zum Abschluss der entsprechenden Projekte.

Wegweisend für den Entscheid, künftig SAP-Produkte einzusetzen, war die Wahl des Informatik-Leistungserbringers durch Swissmedic. Diese fiel auf das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), welches für die von Swissmedic nachgesuchten Einsatzgebiete SAP-Produkte zum Standard erklärt hat. Swissmedic validierte diesen Standard in einem Projekt, in welches insbesondere die späteren Anwender stark eingebunden waren. Der Entscheid für die SAP-Produkte war dementsprechend breit abgestützt.

Das Ergebnis der Prüfhandlungen der EFK lässt folgende Aussagen zu grundsätzlichen Aspekten der Beschaffung der SAP-Produkte durch Swissmedic zu:

Der Nachweis des Bedürfnisses der Beschaffung konnte mit dem Wegfall der Wartung durch den bisherigen Lieferanten der alten, nunmehr abzulösenden Systeme erbracht werden.

Zur Einhaltung der im Zweckartikel 1 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) genannten allgemeinen Ziele muss erwähnt werden, dass nur ein kleiner Teil der geprüften Beschaffung unter dieses Gesetz fällt. Für die vom BIT erbrachten Leistungen sind Gesetz und Verordnung nicht anwendbar, da ein sogenanntes Inhouse-Geschäft der Bundesverwaltung (BVerw) vorliegt. Die nachfolgende Beurteilung bezieht sich somit auf Beschaffungen, die am Markt getätigt wurden.

- Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung kann mit dieser Prüfung nicht abschliessend beurteilt werden. Allein aufgrund des ausgehandelten Preises für Lizenzen und Wartung kann davon ausgegangen werden, dass eine wirtschaftliche Lösung umgesetzt wurde.
- Eine Wettbewerbssituation bei dieser Beschaffung war wegen des Inhouse-Geschäftes zwischen BIT und Swissmedic vom Gesetz nicht verlangt. Beschaffungen für Dienstleistungen ausserhalb des BIT wurden durch Swissmedic korrekt nach Gesetz und Verordnung vergeben.
- Die Gleichbehandlung der Anbieter wurde durch eine klare Struktur der Beschaffungsabläufe bei Swissmedic sichergestellt.
- Die Transparenz ist für die Beschaffungen, welche am Markt bezogen wurden, sichergestellt. Das Inhouse-Geschäft BIT war, wie im Übrigen alle anderen relevanten Sachverhalte, gut und nachvollziehbar dokumentiert.

Die EFK beurteilt das von Swissmedic gewählte Vorgehen als korrekt. Sie hat keine Hinweise dafür, dass zum damaligen Zeitpunkt persönliche, sachliche oder beschaffungsrechtliche Hindernisse vorlagen, welche gegen eine Realisierung der Informatikvorhaben mit SAP-Produkten sprachen.

Die EFK spricht zwei Empfehlungen aus: Einerseits sind Verträge künftig vor Arbeitsaufnahme (Dienstleistungen) zu unterzeichnen, andererseits richtet sich der Begründungsaufbau von freihändigen Vergaben nach den Vorgaben der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen.

## **L'essentiel en bref**

---

L'Institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic est l'autorité chargée de l'approbation et du contrôle des produits thérapeutiques. En tant qu'établissement fédéral de droit public, Swissmedic est autonome dans son organisation et sa gestion et tient sa propre comptabilité. Pour remplir sa mission, Swissmedic doit pouvoir s'appuyer sur des instruments informatiques de traitement de l'information à même de lui fournir un soutien fiable et économique. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la première phase d'acquisition des produits SAP requis qui va du lancement jusqu'à l'achèvement des projets concernés.

La décision d'employer des produits SAP à l'avenir est liée à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), que Swissmedic a choisi comme fournisseur de prestations informatiques. L'OFIT a ainsi désigné les produits SAP comme étant les produits standards à employer par Swissmedic pour ses domaines d'application. Swissmedic a validé l'emploi de ce produit standard dans le cadre d'un projet auquel les futurs utilisateurs, en particulier, ont été largement associés. Le choix des produits SAP bénéficiait donc d'un large soutien.

S'agissant des principaux aspects de l'acquisition des produits SAP par Swissmedic, l'audit effectué par le CDF a permis d'effectuer les observations suivantes :

La nécessité d'acquérir les produits SAP a été attestée du fait que l'ancien fournisseur n'assurait plus la maintenance de l'ancien système, qui devait donc être remplacé.

En ce qui concerne le maintien des objectifs généraux énoncés à l'art. 1 de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), il convient de préciser que seule une petite partie des achats examinés tombe sous le coup de cet article. La loi et l'ordonnance sur les marchés publics ne s'appliquent pas aux prestations de l'OFIT, celles-ci étant fournies dans le cadre d'un marché interne à l'administration fédérale. Les appréciations ci-dessous se réfèrent, par conséquent, aux acquisitions faites sur le marché.

- L'audit effectué ne permet pas de juger de manière concluante de la rentabilité de ces acquisitions. En considérant simplement le prix négocié pour l'achat de licences et de la maintenance, il est possible d'en conclure qu'une solution économique a été retenue.
- Étant donné que le marché d'acquisition s'est déroulé à l'interne entre Swissmedic et l'OFIT, la loi n'exigeait pas qu'il soit conclu sur la base d'une situation de concurrence. D'autre part, Swissmedic a acquis les prestations non fournies par l'OFIT en conformité avec la loi et l'ordonnance sur les marchés publics.
- Grâce à une répartition claire des processus d'acquisition, Swissmedic a pu assurer l'égalité de traitement des soumissionnaires.
- Les acquisitions qui ont été faites sur le marché répondent aux normes en matière de transparence dans ce domaine. Le marché conclu à l'interne avec l'OFIT a été documenté de façon appropriée et retraçable, comme tous les autres dossiers relatifs à ce sujet.

Le CDF juge correcte la procédure choisie par Swissmedic. Aucun indice ne permet de supposer que, à l'époque, des obstacles liés à des questions de personnel, de normes techniques ou de dispositions légales (législation sur les marchés publics) s'opposaient à la réalisation des projets informatiques à l'aide de produits SAP.

Le CDF émet deux recommandations: d'une part, les contrats devront, à l'avenir, être signés avant le début des travaux (de la fourniture des prestations), d'autre part, le recours à une procédure de gré à gré devra être justifié en vertu des dispositions de l'ordonnance sur les marchés publics.

**Texte original en allemand**

## 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	6
<b>2</b>	<b>Entscheid für den Einsatz von SAP ist folgerichtig zu vorangegangenen Beschlüssen</b>	<b>7</b>
2.1	Swissmedic bezieht IT-Dienstleistungen bei einem externen Dienstleister	7
2.2	Die Ausarbeitung der Architektur- und Produktvorschläge erfolgte durch das BIT	7
2.3	Das Projekt SCOUT bestätigte die bisher getroffenen Entscheide	8
<b>3</b>	<b>Beschaffungswesen Swissmedic ist gut organisiert</b>	<b>9</b>
3.1	Beschaffungen durch BIT und Unbefangenheit der entsprechenden Mitarbeitenden wurde nicht geprüft	9
3.2	Verhaltenskodex Swissmedic gilt explizit auch für Beschaffungsgeschäfte und nicht nur für das Kerngeschäft	9
3.3	Persönliche Netzwerke sind offengelegt	9
3.4	Die Beschaffungsstelle Swissmedic ist zweckmässig organisiert und hält die rechtlichen Bestimmungen im öffentlichen Beschaffungswesen ein	10
3.5	Das Beschaffungswesen der Swissmedic kann auf hohem Niveau in Details verbessert werden	10
3.6	[REDACTED]; freihändige Vergabe durch Swissmedic	11
<b>4</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>13</b>
<b>Anhang 1:</b>	<b>Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK</b>	<b>14</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Das Schweizerische Heilmittelinstitut Swissmedic ist die schweizerische Zulassungs- und Kontrollbehörde für Heilmittel. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist Swissmedic in seiner Organisation und Betriebsführung selbständig und verfügt über ein eigenes Budget.

Die vielfältigen Tätigkeiten richten sich nach dem gesetzlichen Auftrag sowie nach den Bedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen (Patientinnen und Patienten, die Heilmittelindustrie, Medizinalpersonen, Behörden und Organisationen in der Schweiz und im Ausland sowie die Medien).

Zur Erfüllung des Auftrages ist Swissmedic auf eine leistungsfähige und wirtschaftliche Unterstützung durch geeignete Mittel der Informationsverarbeitung angewiesen. Das nachfolgende Prüfungsergebnis beschreibt den Beschaffungsweg von SAP-Anwendungen ab dem Moment der Initiierung (2007), bis hin zum Abschluss der Projekte „ERP“ und „PRIME“ (Ende 2013).

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der Rechtmässigkeit des Beschaffungsentscheides zugunsten SAP beim Projekt PRIME.

Dazu waren insbesondere folgende Prüfungsfragen zu beantworten:

1. Ist die Wahl des SAP-Produktes CRM beim Projekt PRIME beschaffungsrechtlich korrekt erfolgt?
2. Ist die Beschaffung korrekt und nachvollziehbar dokumentiert?
3. Sind Anforderungsprofile oder Pflichtenhefte vorhanden und decken sich diese mit dem gewählten Produkt?
4. Waren alle in der Beschaffung involvierten Personen unbefangen?

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

Die Prüfung wurde vom 19. bis 23. Mai 2014 von Markus Wüst und Peter König (Revisionsleiter) durchgeführt. Sie bezog sich auf die Grundlagen und den Ablauf, welcher zur Beschaffung der heute bei Swissmedic im Einsatz stehenden SAP-Produkte geführt hat.

Das Prüfungsergebnis stützt sich vorab auf die Beurteilung der von Swissmedic zur Verfügung gestellten Unterlagen. Teilaspekte wurden zudem mit den Verantwortlichen besprochen um ein vertieftes Verständnis zu gewinnen.

### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK rasch und kompetent erteilt. Die entsprechenden Dokumentationen wurden der EFK zeitgerecht und vollständig zur Verfügung gestellt.

## **2      **Entscheid für den Einsatz von SAP ist folgerichtig zu vorangegangenen Beschlüssen****

### **2.1      **Swissmedic bezieht IT-Dienstleistungen bei einem externen Dienstleister****

Im Jahr 2007 bezog Swissmedic IT-Dienstleistungen bei einem ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Dienstleister. Vor dem Hintergrund der auslaufenden Outsourcing-Verträge verabschiedete die Geschäftsleitung Swissmedic eine Informatikstrategie, welche unter anderem vorsah, eine weitest mögliche Auslagerung aller Informatikdienstleistungen an das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) vorzunehmen. Mit diesem Schritt sollte insbesondere auch die interne Durchsetzung von IKT-Standards erleichtert werden.

Im Jahr 2008 wurde durch die Geschäftsleitung Swissmedic entschieden, die Informatikdienstleistungen an das BIT auszulagern. Der Entscheid umfasste eine weniger starke Bindung an die Architekturvorgaben des Bundes, deren Anwendung wurde aber als Chance ausgewiesen.

Bei diesem Leistungsbezug beim BIT handelt es sich nach geltenden Grundsätzen des Beschaffungsrechts um ein sogenanntes „Inhouse-Geschäft“, da beide Parteien zur Bundesverwaltung gehören. Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen ist aber nur auf öffentliche Beschaffungsgeschäfte anwendbar. Ein solches liegt vor, „wenn der Staat in Erfüllung seiner Aufgaben unter Einsatz finanzieller Mittel bei privaten Firmen Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen beschafft“.

Die EFK nahm keine vertieften Prüfhandlungen zur Wahl des Leistungserbringers BIT für Informatikdienstleistungen vor, da insbesondere kein öffentliches Beschaffungsgeschäft vorliegt.

### **2.2      **Die Ausarbeitung der Architektur- und Produktvorschläge erfolgte durch das BIT****

Im Jahr 2009 erteilte Swissmedic dem BIT den Auftrag, Architektur- und Produktvorschläge zu definieren und diese der Direktion Swissmedic zur Entscheidung vorzulegen. Ursprünglich wurden vier Architekturvarianten erarbeitet. Zwei davon stützten sich im Bereich der Standardeinsatzgebiete auf den Einsatz von SAP ab. Der Vorschlag des BIT berief sich unter anderem auf den dann zum geltenden Kriterienkatalog für den Einsatz von SAP in der Bundesverwaltung. Dieser sah als Standardeinsatzgebiet von SAP das Finanzwesen, das Personalwesen, die Beschaffung, die Planung und Steuerung der Leistungserstellung sowie die Auftragsabwicklung und gewisse Distributionsprozesse vor.

Der Entscheid der Geschäftsleitung Swissmedic folgte der Empfehlung des BIT. Der Institutsrat wiederum folgte den entsprechenden Anträgen der Direktion Swissmedic und erteilte den Auftrag, die Projekt-Roadmap und eine entsprechende Finanzplanung auszuarbeiten.

Die EFK begrüsst grundsätzlich, wenn Leistungsbezüger angebotene Standardservices von Ihrem Leistungserbringer beziehen, und fordert die Verwaltungseinheiten auch regelmässig zum Einhalten der definierten Standards auf. Nur in Ausnahmefällen, wenn die Anforderungen durch die Standardservices nicht genügend erfüllt werden können, sollte eine abweichende Lösung geprüft werden.

### **2.3 Das Projekt SCOUT bestätigte die bisher getroffenen Entscheide**

Die vom BIT eingebrachten Architekturvorschläge wurden im Projekt SCOUT (Swissmedic Coordination On Unified archiTecture) im Jahr 2010 validiert und konkretisiert. Dies erfolgte durch das Bearbeiten von 23 Arbeitspaketen. In diese Arbeiten waren die Fachbereiche von Swissmedic sehr eng eingebunden (Erstellen von Anforderungen, Testing der Prototypen). Insbesondere entschied auch ein Anwendergremium (Informatik Fachausschuss IFA) über die Tauglichkeit der getesteten Prototypen. Als Projektergebnis resultierten u.a. die Anträge für die Projekte

- ERP (Teilablösung eines veralteten ERP-Systems (Enterprise-Resource-Planning))
- PRIME (vollständige Ablösung eines bestehenden Systems im Bereich zentraler Leistungsprozesse von Swissmedic)

Durch die vertiefte Prüfung und Analyse des getroffenen Architekturentscheides konnten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Zu erwähnen sind die Feststellung der weitgehenden Tauglichkeit der SAP-Produkte für die von Swissmedic gestellten Anforderungen und die Erkenntnis, dass die SAP-Vorhaben nicht in einem Zug als Gesamtprojekt realisierbar sind. Wichtig erscheint der EFK auch, dass ein optionales Arbeitspaket das Ausarbeiten einer WTO-Ausschreibung vorsah (Ergebnisoffenheit beim Projektstart). Auf die Ausschreibung konnte verzichtet werden, da das BIT mit dem damaligen Lösungszentrum sich quasi als Generalunternehmer anbot. Dieses Leistungsversprechen konnte letztendlich aber nicht ganz eingehalten werden. Im Nachgang mussten durch Swissmedic noch Ressourcen und Lizenzen beschafft werden (siehe Kapitel 3 und Kapitel 2.4)

Die EFK beurteilt das von Swissmedic gewählte Vorgehen als korrekt und im Hinblick auf die notwendige Systemablösung hin als äusserst wertvoll. Die EFK hat keine Hinweise dafür, dass zum damaligen Zeitpunkt persönliche, sachliche oder beschaffungsrechtliche Hindernisse vorlagen, welche gegen den Einsatz der SAP-Produkte sprachen.



### **3 Beschaffungswesen Swissmedic ist gut organisiert**

#### **3.1 Beschaffungen durch BIT und Unbefangenheit der entsprechenden Mitarbeitenden wurde nicht geprüft**

Durch das BIT erfolgten einige Beschaffungen vorab im Bereich von Beratungsdienstleistungen. Diese Dienstleistungen wurden im Rahmen der Projekte ERP und PRIME für das BIT unter der Leitung von Mitarbeitenden des BIT erbracht.

Diese Beschaffungen und auch die Unabhängigkeit der damit beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BIT lagen ausserhalb des Prüfmandates und wurden nicht untersucht.

#### **3.2 Verhaltenskodex Swissmedic gilt explizit auch für Beschaffungsgeschäfte und nicht nur für das Kerngeschäft**

Swissmedic hat im August 2012 einen detaillierten Verhaltenskodex für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erlassen. In diesem sind Beschaffungsgeschäfte explizit erwähnt. Bereits vor 2012 bestanden diesbezüglich klare Regelungen, welche aber nicht so ausführlich ausgestaltet waren.

Swissmedic hat ein Handbuch für Beschaffungen, eine Unterschriftenregelung und den erwähnten Verhaltenskodex. Diese Dokumente gelten für alle Beschaffungsgeschäfte. Die Offenlegungspflichten sind definiert. Für Mitarbeitende der Beschaffung herrscht ein absolutes Verbot Vermögensanlagen von Unternehmen zu halten, welche laufende Beschaffungsgeschäfte mit Swissmedic haben. Die Mitarbeitenden werden initial und wiederkehrend über die geltenden Richtlinien des Verhaltenskodex instruiert und mit Unterschrift zur Einhaltung bzw. Anwendung verpflichtet. Für mandatierte Dritte gilt der Verhaltenskodex ebenfalls und wird in die Verträge aufgenommen. Mitarbeitende dieser Mandatsfirmen werden nicht persönlich verpflichtet. Die periodische Wiederholung der Befragung findet für Kader jährlich, für alle übrigen Mitarbeitenden jedes zweite Jahr statt. Aktuell werden neue Regelungen getroffen. Insbesondere für Direktionsmitglieder wird neu eine Meldepflicht für alle entgeltlichen Nebenbeschäftigungen eingeführt. Diese Regelung soll auf alle Mitarbeitenden ausgedehnt werden.

Für die EFK besteht mit diesen Vorkehrungen eine klare Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (AKV). Die Kompetenzordnung der Swissmedic wurde für die deklarierten Beschaffungsfälle eingehalten. Swissmedic ergreift im Bereich der Betrugs- und Korruptions-Prävention risikosenkende Massnahmen, namentlich bezüglich der Einhaltung des Verhaltenskodex, welcher geschult, nachgelebt und auch wiederkehrend in Erinnerung gerufen wird. Die Erweiterungen bestehender Regelungen betreffend Nebenbeschäftigungen sollen diese Risiken weiter senken. Das ganze Massnahmenpaket bezüglich Governance wird von der EFK als zielführend beurteilt.

#### **3.3 Persönliche Netzwerke sind offengelegt**

Ein Auslöser der vorliegenden Prüfung war unter anderem, dass der Leiter des Bereichs Infrastruktur von Swissmedic früher eine leitende Funktion bei SAP (Schweiz) inne hatte und heute als Verwaltungsrat einer IT-Firma (Corix AG) im Handelsregister eingetragen ist. Die EFK stellt fest, dass diese Fakten genügend offengelegt wurden. Dies durch Publikation des Lebenslaufes (wie alle anderen Geschäftsleitungsmitglieder von Swissmedic) im Internet, oder durch Anmeldung und

Genehmigung der Nebenbeschäftigung. Letztere war mit der Auflage verbunden, dass die entsprechende Firma von Aufträgen Swissmedic ausgeschlossen ist.

Aufgrund der deklarierten Beschaffungsgeschäfte durch Swissmedic, sind keine direkten Vertragsbeziehungen mit der Firma Corix AG ersichtlich. Ebenso sind im Zusammenhang mit Leistungsvergaben in den Projekten ERP und PRIME keine auffälligen Verbindungen zwischen den auf der Beschaffungsgeschäftsliste Swissmedic deklarierten Firmen erkennbar.

Die EFK schliesst aus diesen Gründen eine mögliche Befangenheit des Bereichsleiters Infrastruktur praktisch aus, zumal auch weitere mit den SAP Projekten betraute Firmen keine Verbindung zur Corix aufwiesen.

Die Vergabe eines kleinen DL-Mandats [REDACTED] Franken im Bereich „Kostenschätzung für das geplante Projekt TRUST“ an die Firma think beyond GmbH aufgrund früherer Geschäftsverbindungen zwischen dem Geschäftsführer der think beyond GmbH und dem Leiter Infrastruktur und Informatik der Swissmedic ist möglich, jedoch als unkritisch zu beurteilen. Die Gesamtprojektleitung ERP und PRIME wurde später über eine WTO-Ausschreibung an die think beyond GmbH vergeben.

### **3.4 Die Beschaffungsstelle Swissmedic ist zweckmässig organisiert und hält die rechtlichen Bestimmungen im öffentlichen Beschaffungswesen ein**

Als Auftraggeberin für alle zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen untersteht die Swissmedic dem BöB und der VöB; nicht aber der Org-VöB. Damit ist gegeben, dass Swissmedic sämtliche Beschaffungen im unter- und überschwelligen Bereich als eigenständige Beschaffungsstelle tätigt. Sie benötigt keine Delegationen von Beschaffungskompetenzen einer der definierten Beschaffungsstellen der zentralen Bundesverwaltung. Sie kann sich jedoch im Sinne der Zusammenarbeit oder Wahrung von bundeseigenen Standards bzw. aus wirtschaftlichen Gründen an diese zur Abwicklung von Geschäftstransaktionen wenden. Der verantwortliche Beschaffungsmanager der Swissmedic hat alle Zertifikatskurse des BBL im Bereich der "Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens" besucht und erfolgreich abgeschlossen.

Für die EFK erfüllt Swissmedic damit die beschaffungsrechtlichen Vorgaben. Die Beschaffungen für ERP und PRIME sind innerhalb des gesetzlichen Rahmens getätigt worden. Das Beschaffungsmanagement ist adäquat gestaltet und Personen mit einkaufsrelevanten Tätigkeiten der Swissmedic müssen eine Bestätigung zur Einhaltung des Verhaltenskodex unterzeichnen.

### **3.5 Das Beschaffungswesen der Swissmedic kann auf hohem Niveau in Details verbessert werden**

Im geprüften Bereich wurden durch Swissmedic 15 Beschaffungen für die beiden Projekte ‚ERP‘ und ‚PRIME‘ mit Beginn der Vertragslaufzeit im Analysezeitraum deklariert. Die kumuliert deklarierte Beschaffungssumme beläuft sich auf 5,2 Millionen Franken (exkl MwSt). Alle deklarierten Geschäfte wurden ihrem Charakter entsprechend mit den angezeigten Verfahren nach BöB / VöB getätigt oder bei Anwendung von tieferwertigen Verfahren mit den entsprechenden Erklärungen nachvollziehbar begründet. Bei zwölf Verträgen hat der Auftragnehmer die Arbeiten vor der vollständigen Vertragsunterzeichnung durch beide Vertragsparteien aufgenommen. Die Unterzeichnung (letzte Unterschrift) erfolgte teilweise nur mit wenigen Tagen, in Einzelfällen auch über einen

Monat verspätet. Die Verträge wurden immer durch interne Mitarbeitende unterzeichnet. Aus den 15 deklarierten Beschaffungsgeschäften der Swissmedic wurden neun Geschäfte mit einem Beschaffungswert von 4,7 Millionen Franken (exkl MwSt) zur Stichprobe ausgewählt. Diese repräsentieren 59,9 % der deklarierten Beschaffungsgeschäfte und 90,4 % des Beschaffungsvolumens. Die Aussagen dieser Prüftätigkeit sind aufgrund der mengenmässigen Auswahl der Stichproben relevant.

Bei den deklarierten Beschaffungsgeschäften der Swissmedic konnten keine Stückelungen der Beschaffungsgegenstände festgestellt werden. Die Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsgeschäfte und der Zuschlagsbewertungen ist gegeben, die abgelieferten Dokumente sind vollständig und entsprechen bis auf geringfügige Mängel den Vorgaben.

Die rückwirkende Inkraftsetzung von Verträgen (d.h. nach erfolgter Arbeitsaufnahme bzw., nach erfolgter Lieferung) ist aus vertragsrechtlicher Sicht heikel und sollte zukünftig vermieden werden. Unvollständig unterschriebene Verträge sind zudem nicht in Kraft und damit nicht gültig. Die Offerte des Auftragnehmers, mit allen Risiken und Nachteilen zu Lasten der Auftraggeberin, tritt dann an Stelle des Vertrages.

*Empfehlung 1 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt aus Gründen der Rechtssicherheit, Verträge immer vor Arbeitsaufnahme (Dienstleistungen) oder vor Lieferung (Güter) abzuschliessen.*

**3.6 [REDACTED]; freihändige Vergabe durch Swissmedic**

Swissmedic hat sich nach sorgfältiger Evaluation, nicht zuletzt auch aus IT-Security-Überlegungen, für den Bezug von IT-Leistungen beim BIT entschieden. Im Rahmen der Umsetzung der Swissmedic Projekte ERP und PRIME hat das BIT - [REDACTED] - den Lizenzkauf offeriert. [REDACTED], wurden die SAP ERP User-Lizenzen zum [REDACTED] Franken angeboten.

[REDACTED] Der Bericht zur Begründung der freihändigen Vergabe vom 09. Januar 2012 begründet die freihändige Vergabe dieses Lizenzkaufs, ohne jedoch den angewendeten Artikel der VöB genau zu beschreiben.

Swissmedic hat sich fundiert für den Einsatz einer SW-Lösung, welche als bundesweit geltende Standard-Lösung eingesetzt wird, entschieden. Bezüglich Kompatibilität und Knowhow beim Betreiber BIT ist dieser Entscheid als folgerichtig und wirtschaftlich zu beurteilen. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Eine Publikation der freihändigen Vergabe verlangte

das Gesetz ebenfalls nicht, da der Schwellenwert nicht überschritten wurde.

*Empfehlung 2 (Priorität 1)*

*Die EFK empfiehlt, in den Begründungen zu freihändigen Vergaben immer die angewendeten Gesetzes- oder Verordnungsartikel genau anzugeben. Für jedes Vergabegeschäft, welches ein höherwertiges Verfahren nach BöB / VöB erfordert hätte, sind Begründungen zu verfassen.*

#### **4 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 24. Juni 2014 statt. Teilgenommen haben

##### Swissmedic

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

##### EFK

Herr Urs Matti, Fachbereichsleiter

Herr Markus Wüst, Prüfungsexperte (Beschaffungen)

Herr Peter König, Revisionsleiter

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen und Beurteilungen des vorliegenden Berichts.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK**

### **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)

### **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 Schadenes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).