BESCHAFFUNGSWESEN

Beschaffungsprüfung

Agroscope

EFK-24427

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

24.03.2025

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE ADRESSE DE COMMANDE INDIRIZZO DI ORDINAZIONE ORDERING ADDRESS	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) Monbijoustrasse 45 3003 Bern Schweiz
BESTELLNUMMER NUMÉRO DE COMMANDE NUMERO DI ORDINAZIONE ORDERING NUMBER	708.24427
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN COMPLÉMENT D'INFORMATIONS INFORMAZIONI COMPLEMENTARI ADDITIONAL INFORMATION	www.efk.admin.ch info@efk.admin.ch + 41 58 463 11 11
ABDRUCK REPRODUCTION RIPRODUZIONE REPRINT	Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorisée (merci de mentionner la source) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN	Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering. Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze **4**

L'essentiel en bref **6**

L'essenziale in breve **8**

Key facts **10**

1 Auftrag und Vorgehen **13**

1.1 Ausgangslage 13

1.2 Prüfungsziel und-fragen 14

1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze 14

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung 14

1.5 Schlussbesprechung 15

2 Entwicklung des Beschaffungswesens bis zum Prüfzeitpunkt **16**

2.1 Stetige organisatorische Veränderungen beeinflussen das Beschaffungsgebaren nachteilig 16

3 Maturität der Beschaffungsorganisation **17**

3.1 Die Beschaffungsorganisation ist überlastet 17

3.2 Beispiele zeigen Fälle von ineffizientem und regelwidrigen Einkauf durch fehlende Vorgaben 18

3.3 Es fehlt das Risikobewusstsein betreffend Befangenheit und Interessenkonflikten 21

3.4 Die Management Attention für Beschaffungsthemen ist noch nicht ausreichend 22

Anhang 1 – Rechtsgrundlagen 23

Anhang 2 – Abkürzungen 24

PRÜFUNG

Beschaffungsprüfung

Agroscope

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Agroscope ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Forschung in der Land- und Ernährungswirtschaft und ist dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) unterstellt. Das BLW ist ein Fachamt des Eidgenössischem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Der Schwerpunkt der Aktivitäten von Agroscope liegt auf der Forschung.

Seit 2014 musste Agroscope zahlreiche organisatorische Veränderungen bewältigen und seit 2017 verfügt es über eine zentrale standortübergreifende Beschaffungsorganisation. Die Stelle der Einkaufsleitung konnte lange nicht besetzt werden. Seit Juli 2024 ist eine neue Person angestellt. Sie hat den Auftrag, die Beschaffung zu optimieren. Das Beschaffungsvolumen der 2023 von Agroscope abgeschlossenen Verträge belief sich auf rund 23 Millionen Franken und die Zahlungen aus laufenden Verträgen auf rund 106 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte 2015 die letzte Beschaffungsprüfung bei Agroscope durch und sprach sieben Empfehlungen aus.[1] 2018 erfolgte eine Nachprüfung zu diesen Empfehlungen, die das Vorhandensein neuer Vorgaben bestätigte. Die Durchführung der Vorgaben wurde nicht geprüft. Die Maturität der Beschaffungsorganisation hat sich seit 2015 nicht spürbar erhöht, sie ist weiterhin tief. Daraus resultieren verschiedene Probleme bis hin zu fehlerhaften bzw. regelwidrigen Beschaffungen. Agroscope hat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen aufgegleist. Deren Intensivierung und Terminierung ist jedoch dringend notwendig.

Die Optimierungsbestrebungen im Beschaffungsbereich wurden reaktiviert

Aufgrund anhaltender organisatorischer und personeller Veränderungen bei Agroscope wurden die Verbesserungsbestrebungen im Beschaffungsbereich nicht hoch priorisiert. Zeitgleich mit der Ankündigung der aktuellen Beschaffungsprüfung wurde im Sommer 2023 das Projekt «Optimierung Beschaffung Agroscope» (OBA) aufgegleist. Gestützt auf die Analyse des EFK-Berichts 2015 hat Agroscope erste Verbesserungsmassnahmen identifiziert. Ein neuer Projektantrag wurde Mitte Oktober 2024 durch den Lenkungsausschuss des Projekts genehmigt. Da das Projekt wesentliche Schwachstellen verbessern sollte, empfiehlt die EFK das Projekt mit Nachdruck und zeitnah voranzutreiben.

Die Maturität der Beschaffungsorganisation ist tief

Die Beschaffungsorganisation von Agroscope war zum Prüfzeitpunkt überlastet. Die Beschaffung ist eine Aufgabe der Finanzen die Teil der Einheit Ressourcen ist. In der gesamten Einheit Ressourcen sowie dem Beschaffungsbereich gab es in den letzten Jahren eine sehr hohe Personalfluktuation. Der Bereich wird auch künftig von zahlreichen Abwesenheiten betroffen sein. Dies schwächt den Einkauf.

Strategische Einkaufsthemen kamen in den letzten Jahren zu kurz, da das operative Geschäft Vorrang hatte. Die fehlenden strategischen Vorgaben wirken sich jedoch auf die Qualität des operativen Einkaufs aus. Da es beispielsweise keinen ausreichend dokumentierten Beschaffungsprozess gibt, kennen die Bedarfsträgerinnen und -träger die Abläufe teilweise nicht und agieren dementsprechend situativ. Diese Situation begünstigt das sogenannte Maverick-Buying, die Durchführung des Einkaufs ohne Einbezug der Beschaffungsstelle.

Aufgrund des fehlenden Einbezugs und damit fehlender Kontrollen der Beschaffungsstelle, fanden sich bei den Fallbeispielen der EFK Prüfung bei 7 der 19 gesichteten Fällen erhebliche beschaffungsrechtliche Mängel in

[1] Prüfbericht 15192, verfügbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

Form von Splitting oder falscher Verfahrenswahl. Insgesamt erfolgten diese Vergaben nicht transparent oder es fehlte gänzlich am notwendigen Wettbewerb. Durch die intransparenten Vergaben ist nicht klar, ob diese ergebnisoffen waren. Die EFK spricht die Empfehlung aus, einen Beschaffungsprozess zu erstellen und dessen Einhaltung zu überwachen.

Agroscope hat ein Internes Kontrollsystem (IKS) implementiert und die Rollen und Aufgaben dazu definiert. Obwohl im Rahmen des IKS Mängel bei den Beschaffungsprozessen identifiziert wurden, ist die Risikokontrollmatrix bzw. Risikobewertung nicht angepasst worden. Die EFK erachtet es als zwingend notwendig, das IKS auf dem aktuellsten Stand zu halten und spricht hier eine Empfehlung aus.

Das Risikobewusstsein zu Befangenheit und Interessenkonflikten fehlt

Forscher benötigen eine gute Vernetzung untereinander. Dieses Netzwerk kann bei Ausschreibungen jedoch zu Befangenheit und Interessenkonflikten führen. Die EFK stellte ein fehlendes Risikobewusstsein in diesem Bereich fest. Es fehlen Massnahmen, um das Personal bzgl. dieser Risiken aufzuklären und zu sensibilisieren. Nur bei einer Vergabe der gesichteten 19 Fallbeispiele lagen alle notwendigen Unbefangenheitserklärungen vor. Viele der Bedarfsträgerinnen und-träger wussten nicht, was Unbefangenheitserklärungen sind. Die EFK hat eine Empfehlung ausgesprochen, damit Massnahmen in dem Bereich ergriffen werden.

Die Aufmerksamkeit des Managements für Beschaffungsthemen ist zu stärken

Die Themen des Beschaffungsbereiches hatten bis 2024 keine hohe Priorität beim Management. Die Geschäftsleitung bekundet ihr Interesse einen Kulturwandel voranzutreiben, um den Unterstützungsstellen und deren Aufgaben mehr Relevanz einzuräumen. Hier sieht die EFK jedoch noch Handlungsbedarf für konkrete Massnahmen auch bei der Geschäftsleitung. So könnte ein Reporting zuhanden der Geschäftsleitung als Führungsinstrument dienen um die Effizienz und Effektivität der Einkaufsprozesse zu überwachen und zu verbessern.

AUDIT

Audit des achats

Agroscope

L'ESSENTIEL EN BREF

Agroscope est le centre de compétences de la Confédération dans le domaine de la recherche agronomique et agroalimentaire. Il est subordonné à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), qui est un office spécialisé du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Les activités d'Agroscope se concentrent principalement sur la recherche.

Agroscope a dû gérer de nombreux changements organisationnels depuis 2014 et une organisation des achats centralisée pour tous les sites a été mise en place en 2017. Bien que le poste de responsable des achats n'ait pas pu être pourvu pendant longtemps, l'office est parvenu à engager, en juillet 2024, une personne chargée d'optimiser les achats. Le volume des acquisitions découlant des contrats d'achat conclus par Agroscope en 2023 s'élevait à environ 23 millions de francs, et les paiements découlant de contrats en cours à environ 106 millions de francs.

Lors de son dernier audit des achats auprès d'Agroscope en 2015, le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait formulé sept recommandations[2]. Un audit ultérieur avait eu lieu en 2018 concernant ces recommandations, confirmant l'existence de nouvelles prescriptions, dont l'exécution n'a toutefois pas été contrôlée par la suite. Or, la maturité de l'organisation des achats n'a pas réellement évolué depuis 2015 et reste donc faible. Il en résulte divers problèmes, pouvant aller jusqu'à des achats erronés ou non conformes. Agroscope a néanmoins reconnu la nécessité d'agir et engagé diverses mesures ; il est cependant urgent de les intensifier et de définir une planification précise.

Réactivation des efforts d'optimisation dans le domaine des achats

En raison des nombreux changements en matière d'organisation et de personnel au sein d'Agroscope, l'optimisation du domaine des achats n'avait pas été considérée comme prioritaire. Le projet « *Optimierung Beschaffung Agroscope* » (OBA ; optimisation des achats d'Agroscope) a été lancé à l'été 2023, en même temps que l'annonce du présent audit des achats. En se fondant sur l'analyse du rapport du CDF de 2015, Agroscope a identifié de premières mesures d'amélioration, et une nouvelle proposition de projet a été approuvée à la mi-octobre 2024 par le comité de pilotage. Ce projet étant destiné à combler des lacunes importantes, le CDF recommande de le faire avancer rapidement et de manière prioritaire.

Faible maturité de l'organisation des achats

L'organisation des achats d'Agroscope était surchargée au moment de l'audit. L'acquisition est une tâche incombant à la division Finances, qui fait partie de l'unité Ressources. Or, l'ensemble de cette unité ainsi que le domaine des achats ont connu un taux de fluctuation du personnel très élevé ces dernières années. Le domaine continuera par ailleurs d'être touché par de nombreuses absences, ce qui se répercute négativement sur les acquisitions.

Ces dernières années, la thématique des achats stratégiques a été négligée en raison de la priorité accordée aux activités opérationnelles. Ce manque d'objectifs stratégiques a toutefois un impact sur la qualité des achats opérationnels. Par exemple, comme il n'existe aucun processus d'achat suffisamment documenté, les services demandeurs ne connaissent parfois pas les procédures et agissent par conséquent au cas par cas. Cette

[2] Rapport d'audit 15192, disponible sur le site Web du CDF (www.efk.admin.ch/fr).

situation favorise les achats non conformes (*maverick buying*), c'est-à-dire les acquisitions sans consulter le service d'achat centralisé.

L'audit du CDF a ainsi identifié, dans 7 des 19 cas examinés, des insuffisances en matière de droit des marchés publics prenant la forme de divisions abusives des commandes ou de choix de procédure erronés et attribuables au non-recours au service d'achat et, partant, de l'absence de contrôle par ce dernier. De manière générale, soit l'octroi des contrats n'a pas eu lieu de manière transparente, soit la concurrence nécessaire était tout simplement inexistante. À cause de cette opacité, il n'est pas clair si les procédures d'attribution ont été menées de manière réellement équitable. Pour cette raison, le CDF recommande de créer un processus d'achat et de surveiller sa mise en œuvre.

Agroscope a en outre implémenté un système de contrôle interne (SCI) et en a défini les rôles et les tâches. Or, bien que le SCI ait identifié des insuffisances dans les processus d'achat, la matrice de contrôle des risques et l'évaluation des risques n'ont pas été modifiées. Le CDF estime qu'il est absolument indispensable de maintenir le SCI à jour et formule une recommandation en ce sens.

Manque de conscience des risques liés à la partialité et aux conflits d'intérêts

Il est essentiel que les chercheurs disposent d'un bon réseau professionnel, mais ce dernier peut aussi entraîner une certaine partialité et des conflits d'intérêts lors des appels d'offres. Le CDF a constaté sur ce point un manque de conscience des risques. Il manque en effet des mesures permettant d'expliquer ces dangers aux collaborateurs et de les y sensibiliser. Ainsi, l'intégralité des déclarations de partialité nécessaires avait uniquement été remise dans un seul des 19 cas examinés. Les services demandeurs ne savaient d'ailleurs souvent pas ce qu'étaient des déclarations de partialité. Le CDF a formulé une recommandation afin que des mesures soient prises dans ce domaine.

Nécessité de sensibiliser la direction aux thèmes relatifs aux achats

Jusqu'à 2024, les thèmes relatifs au domaine des achats n'étaient pas considérés comme prioritaires par la direction. Cette dernière a cependant exprimé sa volonté de promouvoir un changement de culture afin d'accorder davantage d'importance aux services de soutien et à leurs tâches. À cet égard, le CDF voit toutefois encore une nécessité, pour la direction, de prendre des mesures concrètes. Ainsi, un rapport établi à son attention pourrait servir d'instrument de gestion pour surveiller et améliorer l'efficience ainsi que l'efficacité des processus d'achat.

VERIFICA

Verifica degli acquisti

Agroscope

L'ESSENZIALE IN BREVE

Agroscope è il centro di competenza della Confederazione per la ricerca nel settore agroalimentare ed è subordinato all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG), che a sua volta è un ufficio specializzato del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). Le attività di Agroscope sono incentrare sulla ricerca.

Dal 2014 il centro ha dovuto affrontare numerosi cambiamenti a livello organizzativo e dal 2017 dispone di un'organizzazione centrale per gli acquisti alla quale fanno capo tutti i suoi siti. La posizione di responsabile degli acquisti è rimasta vacante per diverso tempo; dal mese di luglio del 2024 è stata assunta una nuova persona che ha il compito di ottimizzare gli acquisti. Il volume degli acquisti statuiti nei contratti conclusi da Agroscope nel 2023 ammontava a circa 23 milioni di franchi, mentre i pagamenti derivanti dai contratti in corso si attestavano a circa 106 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha svolto l'ultima verifica degli acquisti presso Agroscope nel 2015, formulando sette raccomandazioni[3]. Nel 2018 è stata effettuata una verifica successiva di tali raccomandazioni, in base alla quale è stata confermata l'introduzione di nuove prescrizioni avvenuta nel frattempo. In quell'occasione l'attuazione delle prescrizioni non è stata verificata. Dal 2015 il livello di esperienza dell'organizzazione responsabile degli acquisti non è cresciuto in modo significativo e continua a rimanere basso. Ne conseguono diversi problemi che possono sfociare in acquisti errati o non conformi alle regole. Agroscope ha riconosciuto la necessità di intervenire e ha avviato diverse misure, che richiedono però con urgenza una loro intensificazione e una definizione delle scadenze.

Gli sforzi volti all'ottimizzazione nel settore degli acquisti sono stati riattivati

A causa dei continui cambiamenti a lvello organizzativo e del personale, presso Agroscope non è stata attribuita una priorità elevata agli sforzi volti a ottenere miglioramenti nel settore degli acquisti. In concomitanza con l'annuncio dell'attuale verifica, nell'estate del 2023 è stato avviato un progetto concernente l'ottimizzazione degli acquisti presso Agroscope. Sulla base dell'analisi del rapporto del CDF del 2015, Agroscope ha identificato le prime misure di miglioramento e a metà ottobre 2024 il comitato direttivo del progetto ha approvato una nuova proposta in merito. Siccome il progetto ha l'obiettivo di migliorare alcuni punti critici essenziali, il CDF raccomanda di portarlo avanti con determinazione e tempestività.

L'organizzazione responsabile degli acquisti ha maturato poca esperienza

Al momento della verifica, l'organizzazione responsabile degli acquisti presso Agroscope era sovraccarica di lavoro. Gli acquisti sono un compito che spetta alla divisione Finanze, che fa parte dell'unità Risorse. Nell'intera unità, come pure nel settore degli acquisti, si è registrata negli ultimi anni una forte fluttuazione del personale. Anche in futuro il settore sarà soggetto a numerose assenze; questa situazione indebolisce l'operato nell'ambito degli acquisti.

Negli ultimi anni, gli aspetti strategici hanno avuto poco spazio, poiché la priorità è stata attribuita all'attività operativa. L'assenza di prescrizioni di natura strategica si ripercuote tuttavia sulla qualità degli acquisti operativi. Siccome ad esempio non è disponibile un processo di acquisto sufficientemente documentato, i richiedenti non sempre conoscono le modalità da seguire e agiscono di conseguenza in base alla situazione. Questo

[3] Rapporto di verifica n. 15192, disponibile sul sito Internet del CFF (www.efk.admin.ch).

contesto favorisce il cosiddetto «maverick buying», ossia l'effettuazione di acquisti senza il coinvolgimento del servizio preposto.

A causa del mancato coinvolgimento del servizio d'acquisto e, di conseguenza, dell'omissione dei controlli da parte dello stesso, in 7 dei 19 casi esaminati nella verifica sono state riscontrate notevoli lacune dal punto di vista del diritto in materia di acquisti, sotto forma di irregolare suddivisione dei lotti o di scelta della procedura sbagliata. Nel complesso, queste aggiudicazioni non sono avvenute in modo trasparente oppure è mancata completamente la concorrenza necessaria. L'assenza di trasparenza nelle aggiudicazioni non consente di stabilire l'imparzialità del processo. Il CDF raccomanda di elaborare una definizione del processo di acquisto e di monitorarne il rispetto.

Agroscope ha implementato un sistema di controllo interno (SCI) e ne ha definito i ruoli e i compiti. Nonostante nel quadro del SCI siano state riscontrate delle lacune in merito ai processi di acquisto, la matrice di controllo dei rischi e la valutazione dei rischi non sono state adeguate. Secondo il CDF è indispensabile mantenere il SCI sempre aggiornato e ha formulato una raccomandazione in merito.

Manca la consapevolezza dei rischi legati alla parzialità e ai conflitti d'interesse

È importante che i ricercatori siano ben interconnessi tra loro. Tuttavia, nel quadro dei bandi di concorso queste reti di conoscenze possono comportare situazioni di parzialità e conflitti di interesse. Il CDF ha riscontrato la mancanza di consapevolezza dei rischi in questo settore. Non vengono adottate misure per informare e sensibilizzare il personale in merito a tali rischi. Solo in uno dei 19 casi esaminati erano per esempio state presentate tutte le dichiarazioni di imparzialità necessarie. Molti dei richiedenti non erano a conoscenza dell'esistenza di tale requisito e del significato di tali dichiarazioni. Il CDF ha formulato una raccomandazione volta ad adottare misure in questo ambito.

Occorre rafforzare l'attenzione degli organi direttivi sulle questioni relative agli acquisti

Fino al 2024, le questioni riguardanti il settore degli acquisti non avevano una priorità elevata per gli organi direttivi. La direzione ha ora espresso il suo interesse in merito alla promozione di un cambiamento culturale per poter attribuire maggiore importanza ai servizi di sostegno e ai loro compiti. Tuttavia, secondo il CDF vi è ancora necessità di intervenire per poter adottare misure concrete anche a livello di direzione. Un rendiconto all'attenzione della direzione potrebbe per esempio servire come strumento di gestione per monitorare e migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi di acquisto.

AUDIT

Procurement audit

Agroscope

KEY FACTS

Agroscope is the federal government's competence centre for research in the agriculture and food industry and is part of the Federal Office for Agriculture (FOAG). The FOAG is a specialist office of the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER). Agroscope's activities focus on research.

Since 2014, Agroscope has had to cope with numerous organisational changes, and since 2017 it has had a centralised cross-site procurement organisation. The head of procurement position could not be filled for a long time. A new person has been employed since July 2024 and she has the task of optimising procurement. The procurement volume of the contracts concluded by Agroscope in 2023 totalled around CHF 23 million and payments from current contracts amounted to around CHF 106 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out the last procurement audit at Agroscope in 2015 and issued seven recommendations.[4] A follow-up audit of these recommendations was carried out in 2018, which confirmed the existence of new requirements. No audit was conducted concerning the implementation of these requirements. The maturity of the procurement organisation has not increased noticeably since 2015 and remains low. This has resulted in various problems, including incorrect or non-compliant procurements. Agroscope has recognised the need for action and has introduced various measures. However, there is an urgent need for them to be intensified and timetabled.

The efforts to optimise procurement were reactivated

Due to ongoing organisational and personnel changes at Agroscope, improvement efforts in the area of procurement were not given high priority. In summer 2023, the Agroscope procurement optimisation project was launched at the same time as the announcement of the current procurement audit. Based on the analysis of the 2015 SFAO report, Agroscope identified initial improvement measures. A new project proposal was approved by the project steering committee in mid-October 2024. As the project should improve significant weaknesses, the SFAO recommends pressing ahead with the project in a timely manner.

Low level of maturity in the procurement organisation

Agroscope's procurement organisation was overstretched at the time of the audit. Procurement is a task of the finance section, which is part of the resources unit. In recent years, there has been a very high staff turnover in the entire resources unit and in procurement. The area will continue to be affected by numerous absences in the future and this weakens purchasing activities.

Strategic purchasing issues have been neglected in recent years as operational matters have taken priority. However, the lack of strategic guidelines has an impact on the quality of operational purchasing. As there is no adequately documented procurement process, for example, the beneficiaries are sometimes unfamiliar with the processes and therefore act according to the situation. This situation favours so-called maverick buying, i.e. purchases are made without involving the procurement office.

Due to the lack of involvement and thus the lack of checks by the procurement office, the SFAO audit found significant shortcomings in terms of procurement law in 7 of the 19 cases examined. These in the form of splitting or incorrect choice of procedure. Overall, these awards were not transparent or the necessary

[4] Audit report 15192, available on the SFAO website (www.efk.admin.ch).

competition was completely lacking. Given the awards were not transparent, it is not clear whether they were open-ended. The SFAO recommends drawing up a procurement process and monitoring compliance.

Agroscope implemented an internal control system (ICS) and defined the roles and tasks involved. Although deficiencies in the procurement processes were identified as part of the ICS, the risk control matrix and risk assessment have not been adjusted. The SFAO considers it imperative to keep the ICS up to date and has issued a recommendation in this regard.

Lack of risk awareness regarding bias and conflicts of interest

Researchers need to be well networked with each other but this network can lead to bias and conflicts of interest when it comes to tenders. The SFAO identified a lack of risk awareness in this area. There is a lack of measures to educate and raise staff awareness of these risks. Only one of the 19 case studies reviewed had all the necessary declarations of impartiality and many of the beneficiaries did not know what declarations of impartiality were. The SFAO issued a recommendation to ensure that measures are taken in this area.

Management awareness of procurement issues must be increased

Procurement issues were not a high priority for management until 2024. It expressed its interest in promoting a cultural change in order to increase the relevance of the support centres and their tasks. However, the SFAO still sees a need for action here for specific measures, including at management level. For example, reporting to the Executive Board could serve as a management tool to monitor and improve the efficiency and effectiveness of purchasing processes.

GENERELLE STELLUNGNAHME AGROSCOPE

Agroscope bedankt sich für die konstruktive Zusammenarbeit während der Prüfung und für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Prüfungsbericht. Wir nehmen die Empfehlungen der EFK an und werden deren Umsetzung – wo nicht bereits geschehen – fristgerecht einleiten.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Agroscope ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Forschung in der Land- und Ernährungswirtschaft. Die 1318 Personen üben ihre Tätigkeiten an verschiedenen Standorten in der Schweiz aus, wobei der Hauptsitz ist Bern-Liebefeld (ab 2026: Posieux FR) ist. Agroscope besteht aus drei Kompetenzbereichen für Forschungstechnologie und Wissensaustausch sowie sieben strategischen Forschungsbereichen und der Einheit Ressourcen. Die Leiterin Agroscope bildet zusammen mit dem Leiter der Einheit Ressourcen sowie mit den Leitenden der drei Kompetenzbereiche und der sieben strategischen Forschungsbereiche, Kommunikation und Coprorate Strategy die Geschäftsleitung Agroscope (GL-A). Der Agroscope-Rat nimmt die Verantwortung für die strategische Ausrichtung wahr.

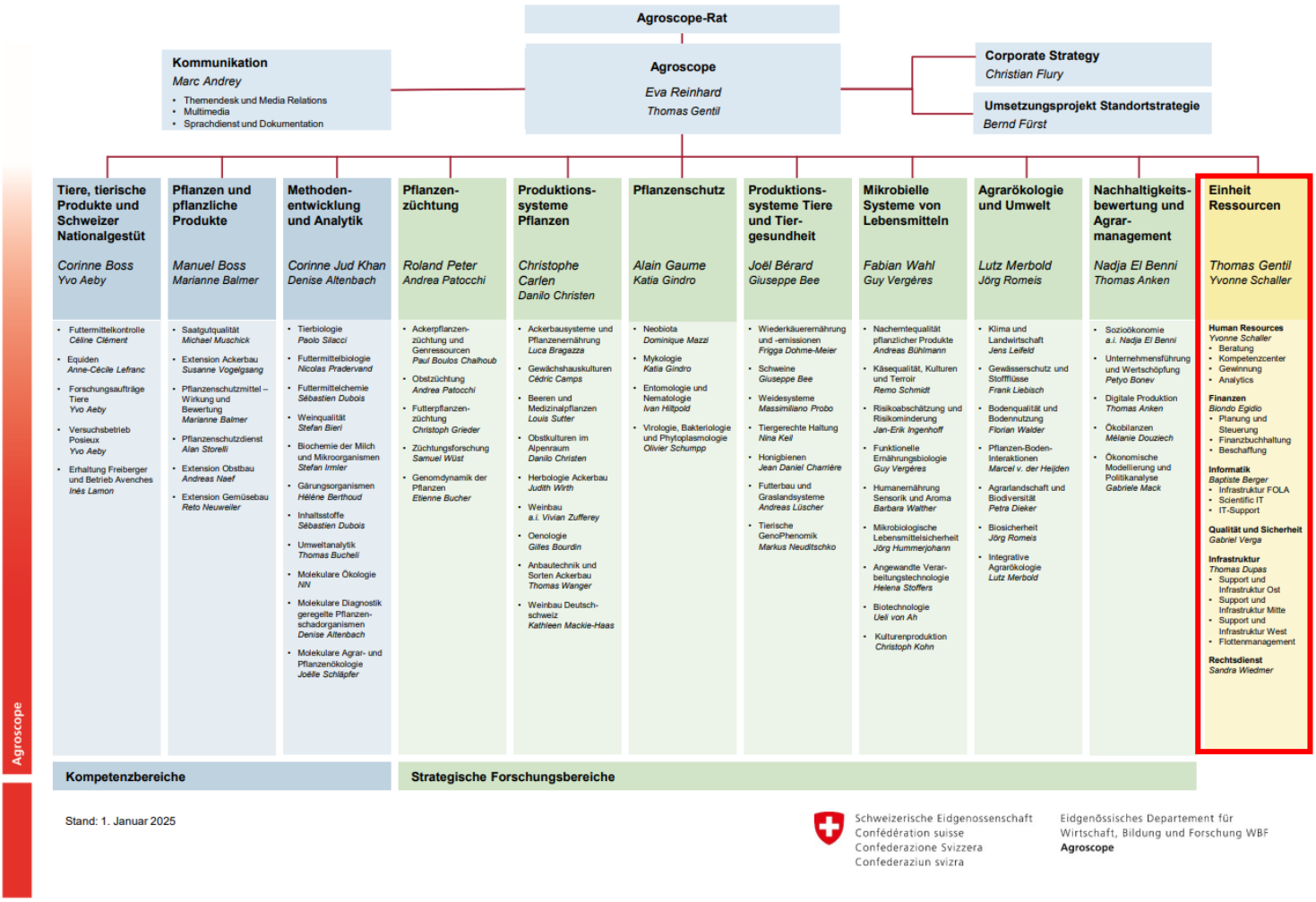

Abbildung 1: Organisation Agroscope, Quelle: https://www.agroscope.admin.ch/agroscope/de/home/ueber-uns/organisation.html.

Agroscope ist dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) unterstellt. Das BLW ist ein Fachamt des Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Das BLW delegiert verschiedene Kompetenzen an Agroscope und überträgt diesem die Verantwortungen dafür. So ist Agroscope verantwortlich für die Umsetzung der Vorgaben des Departementes WBF und der übergeordneten Vorgaben Bund im Beschaffungsbereich. Der Direktor des BLW trägt gemäss der Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung Agroscope (GZO-A) die Oberverantwortung für die konforme Umsetzung der an Agroscope delegierten Kompetenzen und beaufsichtigt diese.

Agroscope ist dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) sowie der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) unterstellt und hat bei den Beschaffungen jeweils auch die Richtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen WBF zu berücksichtigen. Sie beschafft eine Vielzahl unterschiedlicher Güter und Dienstleistungen. Dementsprechend gross fällt auch das Beschaffungsportfolio aus.

Agroscope verfügt seit 2017 über eine zentrale, standortübergreifende Beschaffungsorganisation. Die Beschaffung ist innerhalb des Bereichs Finanzen der Einheit Ressourcen angehängt.

Das Volumen der 2023 von Agroscope abgeschlossenen Verträge belief sich auf rund 23 Mio. Franken und die Zahlungen von laufenden Verträgen auf rund 106 Mio. Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte 2015 die letzte Beschaffungsprüfung bei Agroscope durch.[5] Die Maturität der Beschaffungsorganisation wurde damals als tief eingeschätzt. 2018 erfolgte eine Nachprüfung der ausgesprochenen Empfehlungen, die sich jedoch auf eine rein formelle Beurteilung der damals bestehenden Vorlagen stützte. Einzelfälle wurden in der Nachprüfung nicht betrachtet.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Prüfziel ist die Beurteilung, ob die Beschaffungen korrekt und wirtschaftlich erfolgen.

Hierzu sind folgende Prüffragen zu beantworten:

1. Verfügt Agroscope über ein Beschaffungswesen, das korrekte und wirtschaftliche Beschaffungen begünstigt?
2. Erfolgten die Beschaffungen in ausgewählten Fällen korrekt und wirtschaftlich?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Linhart (Revisionsleiterin) und Roland Thierstein vom 23. September bis 1. November 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung verfolgte verschiedene methodische Ansätze:

- Dokumentenanalyse
- Interviews auf Bundesebene (Agroscope, BLW)
- Analyse von Fallbeispielen: Die Auswahl erfolgte risikobasiert innerhalb der Beschaffungen ab 1.01.2021. Dieser Zeitraum wurde bei einem Geschäft ausgeweitet auf die Beschaffungen ab 2017. Insgesamt wurden 19 Vergaben und 29 Verträge geprüft. Die Summe der Verträge beläuft sich auf rund 8 Mio. Franken.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von Agroscope umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

[5] Analyse von Einzelfällen (Agroscope) (PA 15192), verfügbar auf der Website der EFK (www.efk.admin.ch).

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 31.01.2025 statt. Teilgenommen haben:

- seitens Agroscope: die Leiterin Agroscope, der stellvertretende Leiter Agroscope und Leiter Einheit Ressourcen, der Bereichsleiter Finanzen, die Gruppenleiterin Beschaffung und der zentrale Koordinator Einkauf
- seitens EFK: der Mandatsleiter Prüfbereich 4, das Prüfteam

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Leitung Agroscope obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 ENTWICKLUNG DES BESCHAFFUNGSWESENS BIS ZUM PRÜFZEITPUNKT

2.1 Stetige organisatorische Veränderungen beeinflussen das Beschaffungsgebaren nachteilig

Bei Agroscope erfolgten seit 2014 umfassende organisatorische Veränderungen. Per 1. Januar 2014 wurden alle eidgenössischen landwirtschaftlichen Forschungsanstalten der Schweiz unter dem Namen Agroscope und zum Kompetenzzentrum des Bundes für die Forschung in der Land- und Ernährungswirtschaft zusammengeführt. Es entstanden vier Institute unter einer einheitlichen Leitung. Die Reform wurde 2016 weitergeführt und die Struktur vereinfacht. Per 1. Januar 2017 wurden die vier Institute und neunzehn Forschungsbereiche aufgehoben. Die Forschungs- und Vollzugsleistungen von Agroscope werden heute durch zehn neu geschaffene Einheiten erbracht – drei Kompetenzbereiche für Forschungstechnologie und Wissensaustausch sowie sieben Strategische Forschungsbereiche. Seit 2020 befindet sich Agroscope in der Umsetzung der neuen Standortstrategie (Zukunftsprojekt). Künftig wird Agroscope aus einem zentralen Forschungscampus in Posieux (FR), aus je einem Forschungszentrum in Changins (VD) und Reckenholz (ZH) sowie aus dezentralen Versuchsstationen bestehen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte 2015 die letzte Beschaffungsprüfung bei Agroscope durch. Die Empfehlungen beinhalteten in erster Priorität eine Stärkung der Beschaffungsorganisation sowie die Harmonisierung der Beschaffungsprozesse. Im Ergebnis der Prüfung beauftragte Agroscope eine externe Firma einen Vorschlag für einen verbesserten Beschaffungsprozess und eine neue Beschaffungsorganisation zu erstellen. Die Beschaffungsorganisation wurde danach grundlegend überarbeitet. Agroscope verfügt seit 2017 über einen zentralen Einkauf mit einem Leiter (Standort Posieux), einem Einkaufskoordinator (Standort Posieux) und drei Standort Beschaffungskoordinatoren (Standorte: Posieux, Changins, Reckenholz). Es handelt sich um eine standortübergreifende Beschaffungsabteilung. Die Beschaffungsorganisation ist jedoch stark überlastet, was diese trotz neuer Organisation schwächt.

Ein weiteres Kernstück des neuen Konzeptes stellte ein Soll-Prozess des Einkaufs Agroscope dar, welcher von der Planung der Beschaffung bis zur Rechnungsprüfung und-freigabe reicht. Die Geschäftsleitung Agroscope (GL-A) entschied im Dezember 2015 das Konzept umzusetzen und 2016 damit zu starten. Nahezu zeitgleich erfolgte eine weitere grundlegende Reorganisation.

Die GL-A wurde in ihrer neuen Zusammensetzung das letzte Mal im November 2016 über den Stand des Projektes informiert. 2018 erfolgte eine Nachprüfung der EFK, an der ihr von Agroscope der neue Beschaffungsprozess vorgestellt wurde. Dieser wurde jedoch nie umgesetzt. Agroscope geht nach eigenen Aussagen davon aus, dass aufgrund der tiefgreifenden Restrukturierung der Organisation das Vorhaben in "Vergessenheit" geriet. Der heute gelebte und implementierte Prozess entspricht nicht dem optimierten Prozess der damals der GL-A präsentiert worden war. Zeitgleich mit der Ankündigung einer neuen Beschaffungsprüfung der EFK 2024 wurde das Projekt «Optimierung Beschaffung Agroscope» (OBA) aufgegleist. Gestützt auf die Analyse des EFK-Berichts 2015 wurden 2023 erste Verbesserungsmassnahmen identifiziert. Durch den ehemaligen Leiter Beschaffung (Oktober 2023-Mai 2024) wurde das Projekt vorangetrieben und im Juli 2024 durch die neue Beschaffungsleitung übernommen. Diese sah zahlreiche Lücken im Projektantrag und schrieb denselben neu. Mitte Oktober 2024 wurde der Projektantrag durch den Lenkungsausschuss des Projekts genehmigt. Der neue Antrag sieht unter anderem eine neue Projektorganisation vor.

BEURTEILUNG

Das Projekt, welches zur Umsetzung der Empfehlungen aus 2015 führen sollte, wurde unter dem Druck der Prüfungsankündigung der EFK Mitte Oktober 2024 mit einem neuen Projektantrag wieder gestartet.

Die EFK anerkennt den Umstand, dass während der umfassenden Reorganisation die Optimierung der Beschaffung bzw. die Umsetzung der offenen Empfehlungen nicht in erster Priorität verfolgt wurden. Jedoch hätten diese bereits nach Abschluss der Reorganisation wieder aufgenommen bzw. intensiviert werden müssen. Agroscope hat bis dato keine der Empfehlungen der EFK aus dem Bericht 2015 vollständig umgesetzt.

EMPFEHLUNG 1 — PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt Agroscope, das Projekt Optimierung Beschaffung so schnell wie möglich umzusetzen. Die dringlichsten Themen sind: Harmonisierter Beschaffungsprozess, strukturierte Dokumentenablage, Aktualisierung des internen Kontrollsystems (IKS) und Bündelungen von Bedarfen.

STELLUNGNAHME AGROSCOPE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Agroscope plant im Rahmen des Projekts OBA (Optimierung Beschaffung Agroscope) den harmonisierten Sollprozess der Beschaffung inkl. Aktualisierung IKS bis Ende 2025 zu erstellen und im Jahre 2026 in der Organisation zu implementieren. Der nächste Bedarfserhebungsprozess ab Sommer 2025 für Investitionsgüter soll auf die übrigen Güter und Dienstleistungen erweitert und im Rahmen desselben das Bündelungspotential geprüft werden. Eine strukturierte Dokumentenablage soll bis Ende 2025 erstellt sein.

3 MATURITÄT DER BESCHAFFUNGSORGANISATION

3.1 Die Beschaffungsorganisation ist überlastet

In der gesamten Einheit Ressourcen gab es in den letzten Jahren, ungleich zu den anderen Bereichen von Agroscope, eine sehr hohe Personalfluktuation. Leitungsstellen konnten nicht oder nur sehr kurz besetzt werden. Die Leitung der Einheit hat in den letzten 10 Jahren dreimal gewechselt.

Der Bereich Beschaffung war von Dezember 2022 bis Oktober 2023 ohne Leitung. Die nachfolgende Leitung blieb nur von Oktober 2023 bis Mai 2024 bei Agroscope. Die neue Leiterin hat am 1. Juli 2024 ihre Stelle begonnen. Derzeit sind sechs Personen und 5,75 FTE[6] (inkl. Praktikant mit 1,0 FTE) im Einkauf beschäftigt. Drei Personen verfügen über Ausbildung oder Berufserfahrungen im Einkaufsbereich. Der Bereich ist und wird aufgrund von Krankmeldungen und Mutterschaftsurlaub künftig von zahlreichen Abwesenheiten betroffen sein. Es wurde ein Antrag auf zusätzliche Ressourcen gestellt.

Ein Wissenstransfer ist derzeit bei Agroscope nicht sichergestellt. Durch die vielen personellen Wechsel in den vergangenen Jahren im Bereich der Beschaffung sowie die Aufteilung der Verantwortlichkeiten, hat sich das Wissen stark auf den «Zentralen Koordinator Einkauf» konzentriert. Die Beschaffungskoordinatorinnen wurden oftmals zu wenig in die Geschäfte und Arbeiten eingebunden, so dass Wissenslücken

[6] Full Time Equivalent, zu Deutsch: Vollzeitäquivalent.

entstanden sind. Regelmässige Schulungen zum Thema Beschaffung, Beschaffungsprozesse und Unbefangenheit finden nicht statt.

Die Geschäftsablage bei Beschaffungen erfolgt im OS-LW[7]. Sie ist für Aussenstehende nicht gut nachvollziehbar. Die Ablage im OS-LW «16 Beschaffung und Vertragsmanagement» richtet sich nicht nach den GEVER Vorschriften. Diese Ablage soll bis Ende 2025 abgelöst werden. Acta Nova kommt nur für den Austausch mit anderen Ämtern zum Einsatz.

Gleich wie in Acta Nova, benötigt die Geschäftsablage bei Beschaffungen eine festgelegte Struktur für die Ablage der Beschaffungsdossiers, welche den gesamten Beschaffungsprozess berücksichtigt. Für die strategischen Beschaffung und deren Unterlagen (Hilfsmittel, Vorlagen etc.) braucht es ebenfalls eine definierte Ablage. Mögliche Harmonisierungspotentiale sollten mit dem BLW abgestimmt werden.

Es gilt zusätzlich zu bedenken, falls Agroscope künftig die Anwendung der Harmonisierten Beschaffungslösung Bund (HBB)[8] plant, so wird dies nur in Kombination mit Acta Nova möglich sein. Vorgaben zu den Prozessen und zu verwendenden Unterlagen/Vorlagen bestehen bei HBB und sollten genutzt werden. Das BLW sieht die Einführung von HBB vor.

BEURTEILUNG

Aufgrund der fehlenden Vorgaben bzgl. der Beschaffungsprozesse (siehe Kap.2.1) und der starken Fluktuation innerhalb der Einheit Ressourcen und der Leitungsstelle der Gruppe Beschaffung, fehlt es an Stabilität und Sicherheit für die Mitarbeitenden. Bei neu besetzten Stellen beginnen gewisse Arbeiten wieder von vorne, weil die neue Leitung andere Vorstellungen hat, als die Leitung zuvor. Einzelne Stellen werden übermässig stark belastet, wenn Leitungspositionen lange a. i. durch interne Mitarbeiter besetzt werden. Es ist eine Führungsaufgabe dieser Mehrbelastung durch eine bessere Verteilung der Aufgaben entgegenzuwirken.

Weiterbildungen und Refresher im öffentlichen Beschaffungswesen sind für alle Mitglieder des Beschaffungsbereichs unumgänglich, auch für die Beschaffungskoordinatorinnen. Hierzu wurde von einem externen Lieferanten bereits eine Schulungsgrundlage erstellt. Diese sollte umgesetzt werden.

3.2 Beispiele zeigen Fälle von ineffizientem und regelwidrigen Einkauf durch fehlende Vorgaben

Aufgrund des Ressourcenmangels und der daraus resultierenden Belastungen kamen strategische Einkaufsthemen in den letzten Jahren bei Agroscope zu kurz. Das operative Geschäft hatte Vorrang.

Hieraus resultiert u. a. ein fehlender dokumentierter Beschaffungsprozess. Ein externer Berater hatte 2017 einen detaillierten Soll-Prozess für die Beschaffung mit Verantwortlichkeiten aufgezeigt. Eine Umsetzung dieses Prozesses fand jedoch nur bzgl. der Freigabe der Beschaffungsanträge bei Investitionsgütern statt.

Ein DEBI: D=Durchführung (derjenige, der die Aktivität ausführt), E= Entscheid (derjenige, der für den Prozessschritt verantwortlich ist), B=Beizug (derjenige, der den Durchführenden bei der Erledigung der Aktivität auf Verlangen mit Expertenrat unterstützt), I= Information (derjenige, der durch den Durchführenden über die Resultate der Aktivität informiert wird) ist in diesem Soll-Prozess jedoch nicht ausgewiesen. Es benötigt für alle Beschaffungen einen detaillierten, dokumentierten und verpflichtenden Beschaffungsprozess mit der Definition von DEBI. Dieser Prozess ist mit den entsprechenden Hilfsmitteln zu ergänzen. Die Vorgaben nach Art. 4 bzw. Anhang 4 Org-VöB sind in den Prozess aufzunehmen.

---

[7] OS-LW = Das OS-Laufwerk wird als Ordentliches Ablagesystem neben GEVER benutzt.

[8] **HBB:** Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit armasuisse und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) haben zusammen die «harmonisierte Beschaffungslösung Bund (HBB)» entwickelt. Es handelt sich dabei um standardisierte Prozesse, die in Acta Nova zur Verfügung gestellt werden. Beschaffungen werden zukünftig über einen vorgezeichneten Ablauf abgewickelt. Die Anwendung von HBB ist derzeit noch eine Empfehlung.

Die fehlenden Vorgaben wirken sich auf den operativen Einkauf aus, da die Bedarfsträger die Abläufe teilweise nicht kennen. Die Anforderungen des Einkaufs werden eher als Empfehlungen verstanden. Bis dato wurde bei Agroscope die "interne Kundenzufriedenheit" durch den Einkauf immer sehr stark in den Vordergrund gestellt. Interne Kunden des Einkaufs sind primär die Forschenden, deren dringlichstes Anliegen eine rasche Umsetzung ihrer Bedürfnisse ist.

Die Probleme, welche sich hieraus ergeben sind gut ersichtlich bei den Beschaffungen, wo die Bedarfsträger am Einkauf «vorbei agieren» (Maverick Buying). Der Einkauf von Agroscope verfügt seit Januar 2024 über eine Liste, die alle Fälle von Beschaffungen erfasst, bei denen der Einkauf fälschlicherweise nicht einbezogen wurde. Von Januar bis April.2024 belief sich der Betrag auf rund 180 000 Franken (ohne MwSt.) (ca. 101 Bestellungen). Aufgrund des fehlenden Einbezugs des Einkaufs und fehlender Kontrollen durch diesen, fanden sich bei den Fallbeispielen der EFK Prüfung Fälle von Splitting. Das heisst Beschaffungen wurden so aufgeteilt, dass das Beschaffungsvolumen unter dem Schwellenwert lag und kein Wettbewerb erfolgte.

Beispiel:

Eine Bestellung von Gütern belief sich bei einem Lieferanten im Zeitraum von 2020 bis 2023 auf rund 547 000 Franken und liegt damit weit über dem WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken. Diese Beschaffungen erfolgten seit Jahren freihändig. Der Einkauf erkannte diese Fälle 2024.

Durch das Maverick Buying und des Splittings ergab sich zumeist die falsche Verfahrenswahl bei den betroffenen Geschäften. Dies zog weitere Mängel bei der Durchführung nach sich, wie fehlende Pflichtenhefte, fehlende Evaluationsberichte, fehlende Publikationen der Ausschreibung und des Zuschlags sowie fehlende Genehmigungen des Generalsekretariats des WBF[9]. Insgesamt weisen 7 der 19 gesichteten Fallbeispiele daher erhebliche beschaffungsrechtliche Mängel auf.

Bestehende Vorgaben für den operativen Einkauf werden teilweise nicht umgesetzt. Für Investitionsgüter Beschaffungswert höher 5000 Franken und für Dienstleistungsbeschaffungen höher 20 000 Franken muss jeweils ein Beschaffungsantrag gestellt werden. Für die Genehmigung der Investitionsgüter besteht ein Prozess. In diesem werden die Bedarfe durch zahlreiche Stellen u. a. die Investitionskommission überprüft und anschliessend genehmigt. Für Dienstleistungen werden die Beschaffungsanträge jedoch nicht gestellt und der Prozess der Überprüfung besteht nicht. Das 2021- 2024 abgeschlossenen Vertragsvolumen von Dienstleistungen ist grösser als das der Investitionsgüter.

Die Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung (GZO) von Agroscope weist ebenfalls Prozesse aus, die nicht umgesetzt werden. Ein Beispiel sind die Bestimmungen bzgl. Unterschrift des Rechtsdienst bei Verträgen mit einem Beschaffungswert höher 50 000 Franken, welche aktuell nicht durchgängig in der verlangten Form vorliegen.

Das interne Kontrollsystem (IKS) ist bei Agroscope implementiert, die Rollen und Aufgaben sind definiert. Der IKS Jahresbericht Beschaffung beschreibt, dass in der Beschaffung Prozesse und Vorgaben nicht durchgängig eingehalten werden bzw. zu überarbeiten und zu aktualisieren sind. Trotzdem wurde die Risikokontrollmatrix nicht angepasst und die Risiken sind nach wie vor mit tief bewertet.

BEURTEILUNG

7 der 19 gesichteten Fallbeispiele weisen erhebliche beschaffungsrechtliche Mängel auf. Das Ergebnis der Fallbeispiele zeigt zu viele negative Befunde. Die mangelhaften Vergaben erfolgten nicht transparent oder es fehlte der notwendige Wettbewerb. Bei den intransparenten Vergaben ist zudem nicht klar, ob diese ergebnisoffen waren.

---

[9] Begründete freihändige Beschaffungen mit einer Auftragssumme ab dem Schwellenwert von 230 000 Franken benötigen zwingend die Freigabe und Unterschrift des WBF Departementschefs (Beschaffungsrichtlinie WBF Kapitel 6.2.2).

Die Mängel in den analysierten Fallbeispielen resultieren auch aus dem Fehlen eines klar nach DEBI definierten Beschaffungsprozesses. Die derzeitigen Prozesse sind nicht geeignet den Einbezug des Einkaufs bei Beschaffungen sicherzustellen. Eine Einbindung hat künftig frühzeitig im Beschaffungsprozess zu erfolgen.

Die Bedarfserhebung muss sowohl über die Investitionsgüter als auch über Dienstleitungen erfolgen. Nur wenn eine Gesamtübersicht vorhanden ist, können Bündelungen und somit mögliche Einsparungen realisiert werden. Der Bedarf bei Beschaffungen muss anhand eines definierten Prozesses geprüft werden. Es ist wichtig das Einverständnis des Rechtsdienstes konsequent einzuholen und zu dokumentieren und damit dessen Qualitätssicherung belegen.

Bei den internen Vorgaben hat sich Agroscope teilweise stillschweigend auf gewisse Handhabung geeinigt, die von den eigentlichen Bestimmungen abweichen und nicht dokumentiert sind. Dies macht es für Neueintretende schwer sich in den Prozessen zurechtzufinden. Dies muss künftig vermieden werden.

Agroscope hat ein IKS implementiert, muss dieses jedoch aktualisieren, um die Risiken zu erkennen und Massnahmen zu ergreifen.

EMPFEHLUNG 2 — PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt Agroscope, einen detailliert dokumentierten Beschaffungsprozess mit der Definition von DEBI (D=Durchführung, E= Entscheid, B=Beizug, i= Information) zu erstellen. Dieser Prozess ist mit den entsprechenden Hilfsmitteln zu ergänzen. Der frühe Einbezug des Einkaufs ist im Prozess sicherzustellen.

STELLUNGNAHME AGROSCOPE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Agroscope plant, den Beschaffungsprozess zu aktualisieren und zu detaillieren, inkl. Aufgaben, Rollen und Entscheidungskompetenzen und mit den entsprechenden Hilfsmitteln und der Sicherstellung eines frühen Einbezugs des Einkaufs bis Ende 2025 zu erstellen und 2026 zu implementieren.

EMPFEHLUNG 3 — PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt Agroscope, das Risikokontrollmatrix zu aktualisieren und darauf zu achten, dass diese immer auf dem neusten Stand gehalten wird.

STELLUNGNAHME AGROSCOPE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Agroscope plant, die Risikokontrollmatrix im 2025 insbesondere in Bezug auf die Beschaffung zu aktualisieren und in der Folge jährlich zu überprüfen.

3.3 Es fehlt das Risikobewusstsein betreffend Befangenheit und Interessenkonflikten

Ein breites Netzwerk an beruflichen und privaten Kontakten ist für Forschende essentiell. Die damit einhergehende Nähe kann bei Ausschreibungen jedoch zu Befangenheit und Interessenkonflikten führen. Zu wenig Beachtung dieser Thematik birgt zahlreiche Risiken u. a. ein Reputationsrisiko für Agroscope oder auch die Bundesverwaltung. Agroscope trifft derzeit keine Massnahmen, um das Personal bzgl. dieser Themen zu sensibilisieren. Ein in der Bundesverwaltung übliches Werkzeug der Sensibilisierung bzgl. dieser Themen ist die Unbefangenheitserklärung, welche durch die Bedarfsträger regelmässig zu unterschreiben ist. Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen besagt, dass eine Auftraggeberin bei Vergaben nur Mitarbeiter und beigezogene Dritte einsetzen darf, die eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnet haben. Diese Vorgabe ist bindend und soll Interessenkonflikten vorbeugen. Nur bei einer Vergabe der gesichteten 19 Fallbeispiele lagen alle notwendigen Unbefangenheitserklärungen vor. Die Interviews zeigten zudem, dass viele der Bedarfsträger nicht wussten, was Unbefangenheitserklärungen sind.

Trotz dieser fehlenden Massnahmen liegt der EFK keine Evidenz dafür vor, dass Agroscope-Mitarbeitende aus den Vergaben einen persönlichen Vorteil oder (monetären) Nutzen gezogen haben. Der Anschein der Befangenheit liegt in einem Verfahren vor. Die mangelhafte Transparenz und unvollständige Dokumentation im betroffenen Auswahlverfahren erschweren die Beurteilung, ob gegebenenfalls eine tatsächliche Befangenheit vorgelegen hat.

Fallbeispiel:

2021 erhielt eine Firma einen Auftrag für Leistungen im Bereich Organisationsentwicklung Agroscope. Das Kostendach lag unter der Schwelle des Einladungsverfahrens (150 000 Franken). Eingeladen wurde diese Firma aufgrund von persönlichen Kontakten einer Agroscope Mitarbeiterin. Die Vergabe erfolgte intransparent.

BEURTEILUNG

Agroscope ist eine Forschungsanstalt und es ist für Forschende unbestritten essenziell über ein Netzwerk zu verfügen und dieses zu pflegen. Vor diesem Hintergrund erscheint es jedoch umso wichtiger, dass Agroscope ausreichend Massnahmen in der Thematik von Befangenheit und Interessenkonflikten ergreift, um die damit verbundenen Risiken zu minimieren bzw. klar auszuweisen. Die Fallbeispiele zeigen jedoch ein fehlendes Risikobewusstsein im Bereich von Befangenheit und Interessenskonflikten auf.

Die Problematik der Befangenheit und der Interessenkonflikte sowie die damit verbundenen Risiken sind daher künftig allen Verfahrensbeteiligten aufzuzeigen. Zudem müssen diese immer wieder hierfür sensibilisiert werden. Es ist wichtig, dass sich diese beim Anschein von Befangenheiten aus den jeweiligen Beschaffungsverfahren zurückziehen. Die Sensibilisierung für die Thematik ist ein wichtiger Bestandteil der Korruptionsprävention.

EMPFEHLUNG 4 — PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt Agroscope, zeitnah eine Sensibilisierung des Personals vorzunehmen bzgl. Befangenheit und Interessenkonflikten in Beschaffungsverfahren. Eine Null-Toleranz-Politik bzgl. dem Ignorieren von Befangenheiten ist durch die Geschäftsleitung zu kommunizieren.

STELLUNGNAHME AGROSCOPE

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Agroscope plant, bis spätestens Ende Juni 2025 eine Kommunikation der Geschäftsleitung in Bezug auf Compliance an alle Mitarbeiter zu versenden, die v.a. auch die Punkte Befangenheit und Interessenskonflikte hervorhebt. Zusätzlich ist eine Schulung der Bedarfsstellen bezüglich Interessenskonflikte und Befangenheit vorgesehen.

3.4 Die Management Attention für Beschaffungsthemen ist noch nicht ausreichend

Agroscope musste seit 2014 immer wieder mit gravierenden organisatorischen Veränderungen umgehen. Die Aufmerksamkeit des Managements wurde durch Reorganisation, Sparmassnahmen und aktuell die neue Standortstrategie stark in Anspruch genommen. Die Anliegen aus dem Beschaffungsbereich hatten bis 2024 keine Priorität

Die Unternehmenskultur bei Agroscope räumt derzeit den Unterstützungsstellen innerhalb der Einheit Ressourcen (ERA) keinen grossen Stellenwert ein. Um dem entgegenzuwirken, entschied sich die Leitung von Agroscope (GL-A) nach der Reorganisation dazu, den Leiter ERA als Stellvertreter zu ernennen. Gleichzeitig wurde Ende 2022 die Beschaffung unter den Bereich Finanzen eingegliedert und somit in der Organisationsstruktur eine Stufe nach unten verschoben. Sie ist damit nicht mehr unter direkter Leitung eines GL-A Mitglieds.

In den GL-A Sitzungen hat die Beschaffung kein festes Traktandum. Besonderheiten oder spezielle Beschaffungsthemen werden über den Leiter ERA an die GL-A getragen. Bei dringenden und wichtigen Angelegenheiten besteht die Möglichkeit, dass der Leiter Finanzen und/oder die Leiterin Beschaffung in der GL-A vorstellig werden.

Agroscope verfügt über kein internes Beschaffungscontrolling- oder Monitoring. Es besteht kein systemgestütztes Beschaffungsmonitoring oder Reporting zu Händen der GL-A oder des Managements.

Die GZO von Agroscope wird durch den Direktor des BLW vorgegeben. Diese weist Kontrollaufgaben des BLW im Beschaffungsbereich von Agroscope aus, die derzeit nicht wahrgenommen werden.

BEURTEILUNG

Die EFK erkennt das Interesse und den Willen der GL-A einen Kulturwandel voranzutreiben, um den Unterstützungsstellen und deren Aufgaben mehr Relevanz einzuräumen. Dies auch verbunden mit möglichen Einsparungen. Die Umsetzung eines Kulturwandels braucht jedoch Zeit und ein klares Commitment der GL-A. Die EFK erachtet es als zielführend, dass die Direktorin den Leiter ERA als ihren Stellvertreter ernannt hat, um die Wichtigkeit der Unterstützungsstellen zu unterstreichen.

Ein Beschaffungscontrolling ist elementar, um die Effizienz und Effektivität der Einkaufsprozesse zu überwachen und zu verbessern und dem Management als Führungsinstrument zu dienen. Entwicklungen z.B. bezüglich freihändiger Vergaben können so durch das Management gesehen und es kann gegengesteuert werden. Derzeitige Bestrebungen von Agroscope bzgl. Controlling sind relevant und müssen zeitnah vorangetrieben werden.

Das BLW hat die Oberaufsicht über Agroscope. In der GZO von Agroscope hat das BLW seine Kontrollaufgaben ausgewiesen. Mit Blick auf die tiefe Maturität der Beschaffungsorganisation von Agroscope, ist es wichtig diese Aufgaben künftig wahrzunehmen. Die EFK sähe ausserdem einen grossen Mehrwert in der Zusammenarbeit zwischen BLW und Agroscope im Beschaffungsbereich. So wäre es anzustreben gewisse Vorgaben, Merkblätter etc. gemeinsam zu erstellen. Die EFK verzichtet zum aktuellen Zeitpunkt auf eine Empfehlung und geht davon aus, dass im Rahmen der anstehenden Arbeiten die Zusammenarbeit geprüft wird.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019, SR 172.056.1
Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020, SR 172.056.11
Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 1. Mai 2024, SR 172.056.15

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
DEBI	D=Durchführung (derjenige, der die Aktivität ausführt), E= Entscheid (derjenige, der für den Prozessschritt verantwortlich ist), B=Beizug (derjenige, der den Durchführenden bei der Erledigung der Aktivität auf Verlangen mit Expertenrat unterstützt), I= Information (derjenige, der durch den Durchführenden über die Resultate der Aktivität informiert wird)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ERA	Einheit Ressourcen
FR	Kanton Freiburg
FTE	Full Time Equivalent, zu Deutsch: Vollzeitäquivalent
GL-A	Geschäftsleitung Agroscope
GZO-A	Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung Agroscope
HBB	Harmonisierte Beschaffungslösung Bund
IKS	Internes Kontrollsystem
MwSt.	Mehrwertsteuer
OBA	Optimierung Beschaffung Agroscope
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
OS-LW	OS-Laufwerk
VD	Kanton Waadt
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZH	Kanton Zürich