



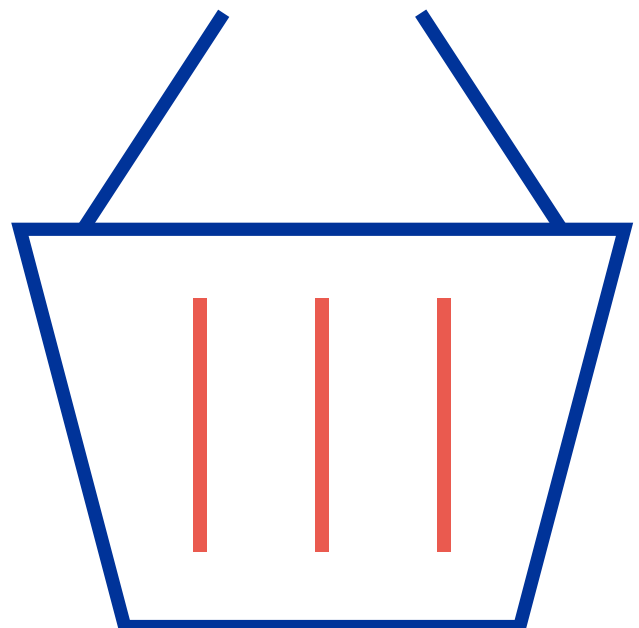
Beschaffungsprüfung mit Schwerpunkten IT und externen Personalressourcen

Bundesamt für Gesundheit

EFK-25619

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

09.10.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
ADRESSE DE COMMANDE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Bern
ORDERING ADDRESS	Schweiz

BESTELLNUMMER	316.25619
NUMÉRO DE COMMANDE	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	www.efk.admin.ch
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	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.....	14
2 Beschaffungsrisiken	15
2.1 Übergeordnete Beschaffungsrisiken sind keine identifiziert.....	15
3 Wirtschaftlichkeitsaspekte bei Beschaffungen	17
3.1 Ein amtsweite konsolidierte Beschaffungsplanung ist nicht aufgebaut.....	17
4 Beschaffungen Informatikdienstleistungen und externes Personal	19
4.1 Dargestellte Mängel aus den geprüften Fallbeispielen müssen behoben werden.....	19
5 Nachprüfung wesentlicher Empfehlungen	22
5.1 Das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen stellt die einzuhaltenden Beschaffungsvorgaben zur Verfügung.....	22
5.2 Rechnungskontrolle.....	23
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	24
Anhang 2 – Abkürzungen.....	25
Anahng 3 – Zusammenstellung der Empfehlungen und Stellungnahmen aus Bericht EFK-21605.....	26
Anhang 4 – Organisation BAG.....	27

Beschaffungsprüfung mit Schwerpunkten IT und externen Personalressourcen

Bundesamt für Gesundheit

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) führte 2022 bis 2024 jährlich rund 450 Beschaffungen für Güter und Dienstleistungen mit einem Vertragsvolumen von insgesamt rund 186 Millionen Franken durch. Die Vergaben für Informatikdienstleistungen, Personalverleih (externe Fachkräfte) und temporäres Personal machten davon mit 47 Prozent rund die Hälfte aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte das gesamte Beschaffungswesen des BAG zum ersten Mal. Das Hauptziel lag in der Beurteilung, ob das BAG sein Beschaffungswesen angemessen organisiert hat. Dessen Organisation soll rechtmässige und wirtschaftliche Beschaffungen gewährleisten und dabei amtsspezifische Risiken berücksichtigen. Informatikdienstleistungen und Personalverleih standen aufgrund ihres grossen Anteiles in den Beschaffungen des Amtes besonders im Fokus.

Das BAG hat gute Voraussetzungen für recht- und ordnungsmässige Beschaffungen geschaffen. Die EFK stellte keine wesentlichen Mängel in der Beschaffungsabwicklung oder der Organisation fest. Jedoch wies eine vergleichsweise hohe Anzahl der Fälle von den definierten Vorgaben in geringem Ausmass ab und einige Fälle beinhalteten bedeutendere Mängel. Dementsprechend sind Massnahmen durch das BAG notwendig.

Höherer Reifegrad der Beschaffungsorganisation ist nötig

Das BAG baute gute organisatorische Rahmenbedingungen für die einheitliche Abwicklung der Beschaffungen auf. Bei deren durchgängigen Umsetzung besteht jedoch noch Verbesserungsbedarf: Diverse Mängel von unterschiedlicher Wichtigkeit zeigen sich insbesondere bei der Analyse der 15 exemplarisch geprüften Beschaffungen. Die Summe der Feststellungen führt zum Schluss, dass im BAG die eigenen Prozesse nicht konsequent umgesetzt werden. Die angestrebte «unité de doctrine» im Beschaffungswesen wird daher noch nicht erreicht. Die EFK empfiehlt dem BAG daher, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess aufzubauen und die Qualität der durchgeführten Beschaffungen regelmässig zu überprüfen.

Die Aufgaben-, Ressourcen- und Beschaffungsplanung laufend aufeinander abstimmen

Die integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung (IARP) ist Basis für die Erstellung der Beschaffungsplanung. Sie wird einmal jährlich erhoben und verabschiedet. Im BAG besteht grundsätzlich der Anspruch, dass auch geplante Beschaffungen in der Aufgaben- und Ressourcenplanung abgebildet sind. Hier besteht eine zeitpunktbezogene Diskrepanz zwischen den Planungen. Mit der IARP wird bereits die Frage nach «make or buy» gestellt und beantwortet. Die fehlende Durchgängigkeit der geplanten Beschaffungen in die IARP beinhaltet die Gefahr, dass diese Kernfrage nicht für jede Beschaffung betrachtet wird.

Die in den Sektionen des BAG erstellten Planungen werden nur bis auf Ebene der Direktionsbereiche in eine Beschaffungsplanung zusammengeführt. Eine amtsübergreifende Konsolidierung besteht jedoch nicht. Allfällige Synergien lassen sich so weder systematisch erkennen noch nutzbar machen.

Das BAG führt das Projekt FAROS mit dem Ziel durch, die Aufgaben- und Ressourcenplanung auf SAP zu migrieren. Damit entsteht die Möglichkeit, die Beschaffungsplanung rollierend aufzubauen und so anzupassen, dass mögliche Synergien systematisch erkannt und genutzt werden können. Die EFK spricht eine Empfehlung zur Abstimmung der verschiedenen Planungen aus.

Die Risiken eines beschränkten Beschaffungsmarktes erfordern eine höhere Sensitivität

Im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) werden durch das BAG entlang dem Beschaffungsprozess operative Risiken, wie bspw. Wahl Vergabeverfahren, Finanzierung oder Rechnungskontrolle, identifiziert, bewertet, mit Massnahmen versehen und adressiert. Die dazu definierten Schlüsselkontrollen sind jedoch nicht inhaltlich beschrieben und teilweise verschiedenen Rollen zugewiesen. Eine mögliche Folge: Das Bewusstsein für das Risiko und die Rolle fehlen.

Übergeordnete Risiken (z. B. Reputation, Wirtschaftlichkeit) ausserhalb einzelner Beschaffungen werden nicht systematisch geführt. Das BAG bewegt sich oftmals in einem eingeschränkten Beschaffungsmarkt, in dem die darin tätigen Akteurinnen und Akteure naturgemäss miteinander vernetzt sind. Das kann zu Befangenheit und Interessenskonflikten führen, woraus dem BAG ein erhebliches Reputationsrisiko entstehen kann. Auch kann dieser eingeschränkte Markt zu kritischen Abhängigkeiten gegenüber Leistungserbringern und schliesslich zu Unwirtschaftlichkeiten führen. Das BAG muss diese übergeordneten Risiken identifizieren, aufnehmen und ihnen mit entsprechenden Massnahmen entgegenwirken.

AUDIT

Audit des achats avec accent sur le domaine de l'informatique et du personnel externe

Office fédéral de la santé publique

L'ESSENTIEL EN BREF

Entre 2022 et 2024, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a réalisé quelque 450 acquisitions de biens et de services par an, pour un volume contractuel total d'environ 186 millions de francs. Les prestations informatiques, le recours à du personnel externe spécialisé et à du personnel temporaire ont représenté près de la moitié de ces adjudications (47 %).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la première fois l'ensemble des marchés réalisés par l'OFSP. L'objectif principal consistait à vérifier si les processus en place garantissent des acquisitions conformes au droit, économiquement efficaces et tenant compte des risques spécifiques. Une attention particulière a été portée aux prestations informatiques et au recours à du personnel externe, en raison de leur importance dans les acquisitions de l'office.

L'OFSP dispose de bases solides pour réaliser des acquisitions légales et régulières. Le CDF n'a relevé aucune lacune majeure dans l'organisation ou l'exécution des procédures. Toutefois, un nombre relativement élevé de cas s'écarte légèrement des directives définies, certains d'entre eux présentant des manquements plus significatifs. Des mesures d'amélioration sont donc nécessaires.

Renforcer la maturité organisationnelle

L'OFSP a instauré un cadre uniforme pour ses procédures d'acquisition. Cependant, son application systématique doit encore être consolidée. L'analyse de quinze marchés publics examinés à titre d'exemple a mis en évidence diverses lacunes de gravité variable, indiquant que les processus internes ne sont pas toujours appliqués avec la rigueur nécessaire. L'objectif d'une véritable « unité de doctrine » dans le domaine des marchés publics n'est donc pas encore atteint. Le CDF recommande à l'OFSP de mettre en place un processus d'amélioration continue et de contrôler régulièrement la qualité des acquisitions effectuées.

Mieux coordonner la planification des tâches, des ressources et des acquisitions

La planification intégrée des tâches et des ressources (IARP) sert de base à la planification des acquisitions. Elle est établie et validée une fois par an. Bien que l'OFSP s'efforce d'intégrer systématiquement les acquisitions prévues à cette planification, un décalage temporel subsiste entre les deux processus. L'IARP implique de se poser la question du recours à des ressources internes ou externes (*make or buy*) et d'en décider en conséquence. Or, comme les achats planifiés dans le cadre de l'IARP ne sont pas réalisés de manière continue, il existe un risque que cette question ne soit pas systématiquement examinée pour chaque acquisition.

Les planifications élaborées au niveau des sections ne sont en outre consolidées qu'au niveau des unités de direction. Cependant, l'absence d'un regroupement transversal à l'ensemble de l'office ne permet pas d'identifier et d'exploiter systématiquement les synergies potentielles.

Avec le projet FAROS, l'OFSP prévoit de faire migrer la planification des tâches et des ressources vers SAP. Cette évolution permettra d'établir une planification des acquisitions continue et de l'ajuster en conséquence, de manière à identifier et exploiter plus efficacement les synergies potentielles. Le CDF émet une recommandation concernant la coordination des différentes planifications.

Accroître la vigilance face aux risques d'un marché restreint

Dans le cadre de son système de contrôle interne, l'OFSP identifie et évalue les risques opérationnels tout au long du processus d'acquisition (choix de la procédure, financement, contrôle des factures, etc.) et les accompagne de mesures spécifiques. Toutefois, les contrôles clés prévus à cet effet ne sont pas décrits de manière suffisamment détaillée et sont parfois attribués à des rôles différents, ce qui peut nuire à la compréhension des risques et à la clarté des responsabilités.

Les risques globaux – tels que les risques liés à la réputation ou à la rentabilité – ne sont pas suivis de manière systématique au-delà des acquisitions individuelles. L'OFSP évolue souvent sur un marché restreint, où les acteurs sont par nature interconnectés. Cette situation peut entraîner des risques de partialité, des conflits d'intérêts ou encore des dépendances critiques vis-à-vis de certains prestataires, des facteurs susceptibles de réduire l'efficacité à long terme et faire courir un risque considérable pour la réputation de l'office. Le CDF recommande à l'OFSP d'identifier, de suivre et d'atténuer ces risques globaux au moyen de mesures appropriées.

VERIFICA

Verifica degli acquisti incentrata su prestazioni informatiche e specialisti esterni

Ufficio federale della sanità pubblica

L'ESSENZIALE IN BREVE

Nel periodo 2022–2024 l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha effettuato circa 450 acquisti per beni e servizi all'anno, gestendo contratti per un valore totale di circa 186 milioni di franchi. Il 47 per cento degli acquisti riguardava aggiudicazioni per prestazioni informatiche, personale a prestito (specialisti esterni) e personale temporaneo.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito per la prima volta una verifica dell'intero ambito degli acquisti dell'UFSP, esaminando se quest'ultimo è organizzato in modo adeguato. L'organizzazione deve effettuare gli acquisti secondo i criteri della legalità e della redditività e al contempo tenere conto dei rischi specifici dell'Ufficio. Dal momento che la maggior parte degli acquisti dell'UFSP era costituita da prestazioni informatiche e personale a prestito, la verifica si è incentrata su questi due aspetti.

L'UFSP ha creato buone premesse per effettuare acquisti che soddisfino i criteri della legalità e della regolarità. Il CDF non ha constatato alcuna lacuna importante né nello svolgimento dell'acquisto, né nell'organizzazione. Tuttavia, un numero di casi relativamente elevato si scosta in misura esigua dalle direttive definite e alcuni casi presentano lacune significative. È pertanto necessario che l'UFSP intraprenda opportune misure.

L'organizzazione preposta agli acquisti deve avere un maggiore grado di maturità

L'UFSP ha creato buone condizioni quadro sotto il profilo organizzativo per uno svolgimento uniforme degli acquisti. Tuttavia, sussiste ancora un margine di miglioramento nella loro attuazione: sono infatti emerse varie lacune di differente rilevanza, in particolare dall'analisi di 15 acquisti esaminati a titolo di esempio. L'insieme delle constatazioni porta a concludere che l'UFSP non attua i propri processi in maniera coerente. Quindi non è ancora stata raggiunta l'auspicata uniformità nella dottrina nell'ambito degli acquisti. Pertanto, il CDF raccomanda all'UFSP di istituire un processo di miglioramento continuo e di controllare regolarmente la qualità degli acquisti effettuati.

La pianificazione dei compiti, delle risorse e degli acquisti deve essere coordinata su base continuativa

La pianificazione integrata dei compiti e delle risorse (IARP), che viene rilevata e approvata una volta all'anno, costituisce la base per programmare gli acquisti. In linea di principio, l'UFSP esige che anche gli acquisti previsti vengano inclusi nella pianificazione dei compiti e delle risorse, ma qui si manifesta una discrepanza temporale tra le pianificazioni. IARP impone di chiedersi se ricorrere a risorse interne o a fornitori esterni («make or buy») e di decidere di conseguenza. Poiché gli acquisti pianificati in IARP non sono effettuati su base continuativa, vi è il rischio che tale questione non venga presa in considerazione per ogni acquisto.

Le pianificazioni allestite nelle sezioni dell'UFSP vengono raggruppate in una pianificazione degli acquisti soltanto fino al livello di unità di direzione. Tuttavia, la mancanza di un consolidamento trasversale all'Ufficio impedisce di riconoscere e sfruttare sistematicamente eventuali sinergie.

L'UFSP sta realizzando il progetto FAROS, finalizzato a migrare la pianificazione dei compiti e delle risorse su SAP. Ciò consentirà di istituire una pianificazione continua degli acquisti e di adeguarla in modo da poter individuare e sfruttare in maniera coerente le possibili sinergie. Il CDF formula una raccomandazione sul coordinamento delle diverse pianificazioni.

I rischi derivanti da un mercato ristretto impongono maggiore attenzione

All'interno del sistema di controllo interno, nel corso del processo di acquisto l'UFSP identifica, valuta, applica misure e interviene su rischi operativi quali, ad esempio, la scelta della procedura di aggiudicazione, il finanziamento o il controllo delle fatture. Tuttavia, i controlli chiave definiti a tale scopo non sono descritti in termini di contenuto e talvolta sono attribuiti a ruoli differenti. Ciò potrebbe indurre una scarsa consapevolezza sia per il rischio che per il ruolo.

I rischi sovraordinati (ad es. reputazione, redditività) al di fuori dei singoli acquisti non vengono rilevati in modo sistematico. L'UFSP si muove spesso in un mercato degli acquisti ristretto, in cui gli attori che vi operano sono collegati tra loro per natura. Una siffatta situazione può implicare parzialità e conflitti d'interesse, con un notevole rischio di reputazione per l'Ufficio. Un mercato così ristretto può causare anche dipendenze critiche nei confronti dei fornitori delle prestazioni e di conseguenza acquisti non redditizi. L'UFSP deve identificare i rischi sovraordinati, rilevarli e affrontarli tramite misure adeguate.

AUDIT

Procurement audit focusing on IT and external human resources

Federal Office of Public Health

KEY FACTS

The Federal Office of Public Health (FOPH) carried out around 450 procurements per year from 2022 to 2024 for goods and services, with a total contract value of around CHF 186 million. At 47%, contracts for IT services, contract staff (external specialists) and temporary staff accounted for around half.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has audited the FOPH's entire procurement process for the first time. The main aim was to assess whether the FOPH had organised its procurement system appropriately. Its organisation should ensure its procurement is lawful and economical, taking office-specific risks into account. IT services and contract staff were a particular focus because of their large share of the office's procurement figure.

The FOPH has established good requirements for lawful and orderly procurement. The SFAO did not identify any significant shortcomings in the procurement management or organisation. However, a relatively high number of cases deviated slightly from the defined specifications and some cases contained significant shortcomings. As such, the FOPH needs to take some measures.

A higher level of maturity in the procurement organisation is required

The FOPH has set up good organisational conditions for the standardised procurement process. However, there is still a need for improvement in their consistent implementation. Various defects of varying importance are evident, particularly in the analysis of the 15 procurements which were examined as examples. The summary of the findings came to the conclusion that the FOPH's own processes had not been implemented consistently. This means that the desired 'unity of doctrine' in the procurement process has not yet been achieved. The SFAO therefore recommends that the FOPH should set up a continuous improvement process and regularly audit the quality of the procurements carried out.

Continuous coordination of task, resource and procurement planning

Integrated task and resource planning (IARP) forms the basis for the preparation of procurement planning. It is drawn up and adopted once a year. At the FOPH, there is a fundamental requirement that planned procurements are also reflected in task and resource planning. There is a time-related discrepancy between the plans here. The IARP poses and answers the question of 'make or buy'. The lack of consistency in the planned procurements in the IARP carries the risk that this key question is not considered for every procurement.

The plans drawn up in the FOPH sections are consolidated into a procurement plan only at directorate level. There is no consolidation across offices. This means that any synergies cannot be systematically identified or exploited.

The FOPH is carrying out FAROS project with the aim of migrating task and resource planning into SAP. This provides the opportunity to develop rolling procurement planning and adapt it in such a way that potential synergies can be systematically identified and exploited. The SFAO has made a recommendation on how to coordinate the various plans.

The risks associated with a limited procurement market require greater sensitivity

As part of the internal control system (ICS), operational risks are identified by the FOPH along the procurement process, such as the choice of procurement procedure, financing or audit, then assessed, provided with measures and addressed. However, the key controls defined for this purpose are not described in detail, and in some cases are assigned to different roles. One possible consequence is a lack of awareness of the risk and the role.

Overarching risks (e.g. reputation, economic viability) outside of individual procurements are not systematically managed. The FOPH often operates in a restricted procurement market, in which the actors involved are naturally interconnected. This can lead to bias and conflicts of interest, which could pose a significant reputational risk to the FOPH. The restricted market can also lead to critical dependencies on service providers and ultimately to economic inefficiency. The FOPH has to identify these overarching risks, record them and counteract them with appropriate measures.



GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR GESUNDHEIT

Das BAG dankt der EFK für die Arbeiten und den konstruktiven Austausch im Rahmen der Beschaffungsprüfung EFK-25619. Der Prüfungsbericht beleuchtet zentrale Fragestellungen zum Beschaffungswesen im BAG, insbesondere in Zusammenhang mit dem Risikomanagement.

Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass die Risikomanagementprozesse des Bundes sich aktuell sehr fragmentiert präsentieren, was den einzelnen Verwaltungseinheiten ein stringentes, medienbruchfreies Umsetzen der entsprechenden Prozesse erschwert bzw. verhindert.

Gemäss den Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 26. Juni 2024 haben die Leiterinnen und Leiter der Verwaltungseinheiten die Aufgabe ihre Departemente jährlich über die Risiken in ihrem Bereich zu informieren (Art. 5, Abs. 4, Bst. c). Die EFV stellt dazu eine «geeignete gemeinsame Informatikanwendung» zur Verfügung (Art. 5, Abs. 2, Bst. b). Aktuell ist dafür die Anwendung R2C im Einsatz.

In Ergänzung dazu sind Risiken pro Projekt und Anwendung im Portfoliocontrolling Tool des Bundes (PFCT) zu erfassen (vgl. Weisungen zu den Vorhaben und zum Portfolio der Bundesverwaltung im Bereich Digitalisierung und IKT; Art. 4.3, Abs. 1 sowie Art. 3.2; Abs 3).

Als drittes sind in Zusammenhang mit der Informationssicherheit im Informationssicherheits-Managementsystem (ISMS) die Risiken pro Schutzobjekt regelmässig zu analysieren, zu bewerten und entsprechende Massnahmen zu treffen (vgl. Informationssicherheitsverordnung, Art. 8, Abs. 1).

Des Weiteren geben die Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung des Bundes im Kapitel 4.8 vor, dass jede Verwaltungseinheit über ein internes Kontrollsystem (IKS) verfügen muss, in welchem die übergreifenden und prozessspezifischen finanzbezogenen Risiken zu analysieren und geeignete regulatorische, organisatorische und technische Kontrollmassnahmen zur Bewirtschaftung dieser Risiken zu identifizieren sind.

Das Beschaffungswesen befindet sich nun genau in der Schnittmenge dieser vier Betrachtungsweisen zum Risikomanagement: Beschaffungsrisiken können Projektrisiken sein (PFCT), Beschaffungsrisiken können relevant sein in Zusammenhang mit den zu führenden Schutzobjekten und der Informationssicherheit (ISMS), der Beschaffungsprozess als solcher ist in die Analyse der finanzbezogenen Risiken aufzunehmen (IKS) und Beschaffungsrisiken können zu den Top-Risiken einer Verwaltungseinheit gehören und sind damit auch im R2C aufzunehmen. Zur Förderung der Transparenz über die vorhandenen Risiken sowie zur Sicherstellung einer zielführenden Aggregation von bestehenden Einzelrisiken, wäre es wünschenswert, dass die bestehenden Vorgaben, Prozesse und Instrumente stringent aufeinander abgestimmt wären.

Das BAG ist, wie anlässlich der Schlussbesprechung vom 21.08.2025 besprochen, mit den Empfehlungen einverstanden und nimmt dazu bei den einzelnen Empfehlungen Stellung.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ist eine zentrale Behörde im föderalistisch geprägten Schweizer Gesundheitswesen. Seine Hauptaufgabe ist die Förderung der Gesundheit der Bevölkerung und die Gewährleistung eines funktionierenden Gesundheitssystems. Das Amt ist unter anderem zuständig für die nationale Gesundheitspolitik, die Kranken- und Unfallversicherung sowie die Überwachung übertragbarer Krankheiten. Das BAG 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.

Das BAG beschaffte über den betrachteten Prüfungszeitraum der Jahre 2022 bis 2024 verschiedenste Güter und Dienstleistungen, z. B. Informatikleistungen, Übersetzungen, externe Fachkräfte. Pro Jahr führte das BAG dazu im Durchschnitt rund 450 Beschaffungen durch und vergab damit Aufträge mit einem durchschnittlichen Vertragsvolumen von etwa 62 Millionen Franken jährlich. Die Beschaffungen für Informatikdienstleistungen, Personalverleih (externe Fachkräfte) und temporäres Personal machten dabei mit rund 47 Prozent beinahe die Hälfte aus. Ein Grossteil der beschafften Informatikleistungen wurden vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) als zentrale Beschaffungsstelle beschafft. Das BAG verfügt lediglich über eine Delegation für unterschwellige Vergaben dieser Leistungen.

Das BAG hat in den letzten Jahren im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie stark aufgerüstet, was den hohen Anteil an Beschaffungen in diesem Bereich erklärt. Gemäss Angaben des BAG resultiert der hohe Anteil an externen Fachkräften noch aus den Überhängen der Covid Pandemie. In der war das BAG stark belastet und fehlende Fachkräfte mussten extern verpflichtet werden. Diese externen Fachkräfte gehören nicht zum Stammpersonal des BAG und sind primär in der Personalleihe angestellt. Die EFK legte mit der Prüfung einen Schwerpunkt auf Beschaffungen in diesen beiden Themen.

Gemäss dem Staatskalender der Bundesverwaltung sind zum Prüfungszeitpunkt im BAG 1006 Mitarbeitende aufgeführt, wovon 75 als externe Fachkraft geführt werden. Die während der Covid-Pandemie aufgebauten externen Fachkräfte sollen gemäss BAG kontinuierlich abgebaut werden. Der Abbauplan sieht dazu vor, bis 2027 die heutige Anzahl auf 25 externe Fachkräfte zu reduzieren. Die Umsetzung des Abbauplans wird von der Direktorin des BAG überwacht.

Die EFK prüfte das gesamte Beschaffungswesen des BAG zum ersten Mal. Im 2022 stellte sie mit der Prüfung 21605 «COVID-19: Beschaffungsprüfung der IT-Applikation zur Impfung» Versäumnisse und Schwachpunkte bei der Beschaffung sowie bei der Vertrags- und Rechnungskontrolle fest.

Beschaffungsorganisation

Der Direktorin des BAG unterstehen vier Direktionsbereiche und vier bereichsübergreifende Abteilungen mit Querschnittsfunktion, sogenannte Dienstleistungs- oder Unterstützungseinheiten. Innerhalb der Direktionsbereiche kümmern sich die Abteilungen mit ihren Sektionen um die Aufgabenumsetzung (Organigramm BAG siehe Anhang 4).

Die operative Umsetzung der Beschaffungen erfolgt durch dezentrale Beschaffungsstellen. Diese Stellen sind organisatorisch in den Stäben der vier Direktionsbereiche angesiedelt. Zudem gibt es das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen, welches dem Stab des Direktionsbereichs «Digitale Transformation und Steuerung» organisatorisch zugeordnet ist. Die Kernaufgabe des Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen ist die Entwicklung und Bereitstellung der amtsweiten Vorgaben (z. B. Instrumente, Prozesse, Weisungen, Richtlinien) für das Beschaffungs- und Subventionswesen im BAG. Es verfügt jedoch über keine Führungsaufgaben und Weisungsbefugnisse.

Beschaffungsplanung im BAG

Die IARP ist ein zentrales, operatives Planungsinstrument des BAG. In der IARP werden geplante Aufgaben den vorhandenen Personal- und Finanzressourcen gegenübergestellt. Die Anzahl der externen Fachkräfte werden mittels strategischer Mehrjahresplanung festgelegt und in der IARP konkretisiert und operationalisiert. Die finanzielle Abstimmung erfolgt jährlich über die IARP. Sie wird jeweils im Oktober erstellt und per Jahresende von der Geschäftsleitung BAG freigegeben. Der Planungshorizont umfasst das Budgetjahr und die drei nachfolgenden Jahre. Gemäss BAG bildet die IARP auch die Grundlage für die Erstellung der Beschaffungsplanung. Dabei werden die laufenden sowie die geplanten Beschaffungen aufgenommen. Die IARP werden jeweils sektionsweise erstellt und gemäss BAG über die Abteilungen bis aus Stufe der Direktionsbereiche jedoch nicht auf Ebene Amt zusammengeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist es zu beurteilen, ob die Beschaffungen beim BAG mit dem Fokus auf Informatikdienstleistungen und externe Personalleistungen rechtmässig und wirtschaftlich erfolgten.

Die Prüfungsfragen lauten:

- Werden die im Zusammenhang mit Beschaffungen erkannten Risiken beherrscht?
- Ist eine amtsweite Beschaffungsplanung implementiert, welche das wirtschaftliche Beschaffungsgebaren unterstützt?
- Ist das Beschaffungswesen im BAG so aufgebaut, dass rechtmässige und wirtschaftliche Beschaffungen erfolgen können?
- Sind die Empfehlungen Nummern 1 und 3 aus dem EFK-Bericht «21605 COVID-19: Beschaffungsprüfung der IT-Applikation zur Impfung» umgesetzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Roland Thierstein (Revisionsleitung) und Frank Ihle vom 22. Mai bis Mitte Juli durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Folgende methodische Ansätze wurden bei der Prüfung angewendet:

- Dokumentenanalyse
- Interviews
- Analyse von ausgesuchten Fallbeispielen (siehe Kapitel 4)

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 21. August 2025 statt. Teilgenommen haben seitens BAG: Die Direktionsbereichsleiterin Digitale Transformation und Steuerung und die Leiterin Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen.

Von der EFK waren die Federführende und der Revisionsleiter anwesend.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 BESCHAFFUNGSRISEN

2.1 Übergeordnete Beschaffungsrisiken sind keine identifiziert

Alle Bundesämter sind Teil des Risikomanagement des Bundes. In diesem werden nur die Top-Risiken abgebildet. Die restlichen Risiken müssen jeweils auf Ebene der einzelnen Ämter gesteuert werden.

Das BAG setzt sich zum Ziel, seine Risiken möglichst frühzeitig zu identifizieren, analysieren und bewerten, um rechtzeitig erforderlichen Massnahmen ergreifen zu können. In Vorbereitung auf das Risikoreporting auf Stufe Amt wird geprüft, ob ein Risiko im jeweiligen Umfeld bewältigt werden kann oder ob es eskaliert werden muss. Dabei wird beurteilt, ob es als Amts- oder Departementsrisiko eingestuft werden muss.

Das BAG führt im Bereich Beschaffungen Risiken auf der operativen Ebene, d. h. für die jeweilige Beschaffung, z. B. falsches Vergabeverfahren, fehlendes Budget.

Risiken, die sich für das BAG als Amt ergeben, sind in Bezug auf Beschaffungen nicht ausgewiesen. Das BAG bewegt sich teils in einem eingeschränkten Markt. Das kann zu Befangenheit und Interessenskonflikten führen, woraus dem BAG u. a. ein erhebliches Reputationsrisiko entstehen kann. Auch kann dieser eingeschränkte Markt für kritische Abhängigkeiten gegenüber Leistungserbringer sorgen und schliesslich zu Unwirtschaftlichkeiten führen.

Internes Kontrollsystem

Das interne Kontrollsystem (IKS) des BAG ist entlang des Beschaffungsprozesses strukturiert. Es umfasst damit alles von der Bedarfsanmeldung über das Vergabeverfahren und die Bestellung bis hin zur Rechnungszahlung. In diesem Rahmen werden potenzielle Risiken identifiziert, bewertet und entsprechende Kontrollen festgelegt. Die definierten Schlüsselkontrollen sind nicht explizit beschrieben. Sie referenzieren jedoch auf die anzuwendenden Instrumente wie Beschaffungsantrag, IARP oder dem SAP-Kreditorenworkflow.

Dabei sind die Schlüsselkontrollen verschiedenen Rollen zugewiesen, etwa den Beschaffungsspezialisten, Aufgabenverantwortlichen oder auch allen Mitarbeitenden. Im Rahmen der geprüften Fallbeispiele hat sich gezeigt, dass nicht allen Adressaten der Schlüsselkontrollen ihre jeweilige Verantwortung bewusst ist. Dieser Punkt wird auch im BAG-Protokoll zum «Risikoreporting Einheiten 2023/2024» deutlich, in dem festgehalten wurde, dass die Sensibilisierung im Umgang mit dem IKS verstärkt werden soll. Es herrscht teilweise Unklarheit darüber, warum bestimmte Kontrollen notwendig sind und welchen Zweck sie erfüllen. Daraus resultieren gewisse Ungenauigkeiten im Beschaffungsprozess.

Die gültige Risikokontrollmatrix datiert aus dem Dezember 2023. Sie weist bei den Risikobewertungen Fehler auf (z. B. Eintretenswahrscheinlichkeit [2] mal Auswirkung [4] ergibt einen Risikowert von 2 anstatt 8). Eine Überarbeitung des IKS ist laut BAG für das Jahr 2025 vorgesehen.

Q BEURTEILUNG

Das Risikomanagement und das IKS sind grundsätzlich stufengerecht und zielgerichtet aufgebaut.

Dass auf Ebene Amt keine Beschaffungsrisiken geführt werden, wird jedoch eher kritisch beurteilt. Das BAG bewegt sich oftmals in einem eingeschränkten Beschaffungsmarkt, der einer besonderen Sensitivität bedarf. Dies um bereits den Anschein bzw. das tatsächliche Vorkommen von «Vetternwirtschaft» oder Hoflieferantentum zu vermeiden.

Auch aus den konkreten Beschaffungen ergeben sich Risiken, welche auf Ebene Amt übergreifend betrachtet werden müssen. Das Risikomanagement im BAG muss dementsprechend «feinjustiert» werden.

Mit Schlüsselkontrollen sollen generell die grössten Risiken im Prozess abgefangen werden. Um die erwartete Wirkung erzielen zu können, müssen sie konkret formuliert und einer Rolle zugeordnet werden. Durch die fehlende klare Definition und Sichtbarkeit der Schlüsselkontrollen im IKS des Beschaffungs-

prozesses fehlt das Bewusstsein für deren Notwendigkeit. Um das zu verhindern, müssen Schlüsselkontrollen konkret formuliert und direkt einer Rolle zugeordnet sein.

Gemäss Leiterin Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen soll das IKS Beschaffungen im Jahr 2025 aktualisiert werden. Diese Gelegenheit könnte genutzt werden, um die Risikobewertungen zu überprüfen, die Schlüsselkontrollen als solche konkret zu kennzeichnen, explizit zu beschreiben, klar zuzuordnen und für deren Umsetzung zu sorgen.



EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BAG, ihr Risikomanagement und IKS zu überarbeiten. Dabei sind die Amtsrissen im Bereich Beschaffung aufzunehmen. Dadurch soll die Sensibilisierung für die Risiken im eingeschränkten Beschaffungsmarkt erhöht werden. Schlüsselkontrollen müssen zudem konkret formuliert und direkt zugewiesen werden.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR GESUNDHEIT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das Risikomanagement im Beschaffungs- und Vertragswesen ist dem BAG ein grosses Anliegen. Zur Sensibilisierung im Umgang mit den Beschaffungsrisiken werden regelmässig Schulungen für die betroffenen Beschaffungsrollen angeboten. Das BAG wird zudem künftig einen Prozess definieren, um die grössten Risiken im Beschaffungswesen auch auf Stufe Amt zu führen.

Die IKS-Dokumente werden bis Ende 2025 im Rahmen der jährlichen Berichterstattung überarbeitet. Die Schlüsselkontrollen sollen dabei konkreten Aufgaben im Beschaffungsprozess zugeordnet und die Verantwortlichen auch entsprechend geschult werden.

Das BAG weist an dieser Stelle darauf hin, dass Risiken gemäss Vorgaben des Bundes ganz unterschiedlich zu bewirtschaften sind. Keiner dieser Prozesse und die damit verbundenen Instrumenten sind aufeinander abgestimmt oder durchgängig. Dies erschwert es den Ämtern ein sinnvolles, effektives und effizientes Risikomanagement aufzubauen (vgl. generelle Stellungnahme).

Umsetzung: IKS-Dokumente bis Q4 2025, Erfassen von Risiken auf Stufe Amt ab 2026 (danach laufend)

3 WIRTSCHAFTLICHKEITSASPEKTE BEI BESCHAFFUNGEN

3.1 Ein amtsweite konsolidierte Beschaffungsplanung ist nicht aufgebaut

Integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung

Aus der strategischen Mehrjahresplanung des BAG geht die operative Jahresplanung IARP hervor. Insbesondere aus der lässt sich ableiten, wann welche externen Dienstleistungen zur Verfügung stehen müssen. Grundsätzlich hat das BAG den Anspruch, dass geplante Beschaffungen in der IARP erfasst werden, um die personellen und finanziellen Ressourcen planen zu können.

Mehr als die Hälfte der geprüften Fallbeispiele (siehe Kapitel 4) waren nicht in der IARP abgebildet. Die IARP wird jeweils im Oktober erstellt, im Dezember von der Geschäftsleitung verabschiedet und bildet jeweils das Planjahr und die drei Folgejahre ab. Beschaffungen, die nach diesem Zeitpunkt geplant werden resp. erfolgen, werden nicht in jedem Fall in der IARP ergänzt.

Die IARP werden sektionsweise erstellt. Die Vorgehensweisen zur Erstellung der Beschaffungsplanungen kann je nach Direktionsbereich unterschiedlich sein. Eine amtsweite Konsolidierung dieser Planungen wird nicht erstellt.

Mit dem Projekt FAROS¹ ist vorgesehen, die bisher auf Excel basierende IARP abzulösen. Ziel ist es unter anderem, künftig auf SAP eine amtsweite, rollierende Beschaffungsplanung zu etablieren.

Make or buy

Die Frage, ob Leistungen selber erbracht (make) werden können oder ob diese durch das BAG zu beschaffen sind (buy), wird gemäss BAG bereits bei der Erstellung der IARP gestellt und beantwortet. Soll eine Leistung beschafft werden, ist eine entsprechend Planposition in der IARP zu erfassen.

Beschaffungssynergien

Gemäss dem BAG-Funktionendiagramm ist das Kompetenzzentrum Beschaffung und Subventionen federführend und auch Entscheiderin bei der Erarbeitung und Bereitstellung der Instrumente zur Beschaffungsplanung. Dies unter der Mitwirkung der Beschaffungsstellen. Es übernimmt zudem die Federführung bei der amtsweiten Identifikation von Bündelungspotenzialen bei Beschaffungen. Im Jahr 2024 hat das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen das Bündelungsthema aufgegriffen und dazu eine Umfrage im BAG durchgeführt. Als Ergebnis wurden die Leistungen für die Regulierungsfolgenabschätzung als zentrale Beschaffung identifiziert. Dazu soll ein BAG-weiter Rahmenvertrag beschafft werden. Das BAG schätzt das Potenzial zur Bündelung von Beschaffungen generell als gering ein, da die Aufgabenbereiche sehr unterschiedlich sind und geringe Synergien aufweisen.

Überprüfung der Bedarfe

Im Rahmen der Gespräche zeigte sich ein qualitativ unterschiedliches Bild der Beschaffungsspezialisten im BAG. Die Spannweite reichte von Interesse und Motivation bis hin zur reinen Übernahme der Administratorenrolle. Das aktive Hinterfragen der Beschaffungen bzw. der Bedarfe ist wenig ausgeprägt. Eine kritische Grundhaltung gegenüber dem Fach, bspw. bei Themen wie Marktanalyse, Folgeaufträge oder bestehende Rahmenverträge konnte die EFK in den durchgeführten Interviews und den exemplarisch analysierten Fallbeispielen (siehe Kapitel 4) wenig erkennen.

¹ Mit FAROS wird für die Steuerung und Planung im BAG eine SAP basierte Anwendung zur Verfügung gestellt, welches im Business Warehouse (BI) von SAP entwickelt wurde.

BEURTEILUNG

Dass die Frage nach «make or buy» im Rahmen der IARP beantwortet wird, bewertet die EFK positiv.

Für Beschaffungen, die nach dem Freeze der IARP gestartet werden, ist die «make or buy» Entscheidung nicht mehr eindeutig nachvollziehbar und es besteht das Risiko, unnötiger Beschaffungen.

So wie die IARP derzeit aufgesetzt ist, lassen sich mögliche Synergien nicht hinreichend erkennen und nutzen. Das Vorgehen muss daher für alle vier Direktionsbereiche dasselbe sein. Durch Synergien / Bündelungen bzw. den Abschluss von Rahmenverträgen lässt sich der administrative Aufwand in den einzelnen Beschaffungsstellen reduzieren.

Die Beschaffungsspezialisten sollten neben den administrativen Tätigkeiten eine kritischere Grundhaltung im Sinne der Qualitätssicherung und als «wirtschaftliches Gewissen» einnehmen indem sie bspw. die Bedarfe hinterfragen.

Das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen ist mit drei Mitarbeitenden mit insgesamt 90 Stellenprozenten ausgestattet. Diese werden primär für das operative Geschäft, das heisst für die Erarbeitung von Vorgaben, Weisungen, Richtlinien, etc. verwendet, um die Beschaffungen zu unterstützen, womit wenig Kapazitäten etwa für Themen wie Sensibilisierung, Schulung oder auch Erheben von Bündelungen verbleiben.

Das Projekt FAROS bietet dem BAG die Chance, eine durchgängige Beschaffungsplanung aufzubauen, welche Konsolidierungen über alle organisatorischen Stufen erlaubt. Dies sollte auch zur Identifizierung der übergeordneten Risiken im Beschaffungswesen ein wichtiger Beitrag leisten können.

EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem BAG, die Integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung und die Beschaffungsplanung aufeinander abzustimmen. Dazu muss beides rollierend aufgesetzt werden. Aus der Beschaffungsplanung müssen dem Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen regelmässig Informationen zur Verfügung gestellt werden, damit dieses Synergie- und Bündelungspotenziale erkennen kann.

STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR GESUNDHEIT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Im Rahmen des Projekt FAROS wird eine SAP-basierte Aufgaben- und Ressourcenplanung entwickelt, welche sowohl eine übergeordnete Beschaffungsplanung als auch eine rollierende Planung ermöglichen wird. Das BAG ist bestrebt Bündelungspotential zu erkennen und im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen übergreifende Beschaffungen auf Stufe Amt durchzuführen. Erste gemeinsame Beschaffungen wurden bereits durchgeführt bzw. sind in der Phase der Ausschreibung / Evaluation.

Das BAG möchte in diesem Zusammenhang festhalten, dass die Prozesse und Instrumente des Bundes keine operative Planung und keine Beschaffungsplanung ermöglichen. Jedes Amt muss diese eigenständig aufbauen. Dies ist weder effizient noch wirtschaftlich.

4 BESCHAFFUNGEN INFORMATIKDIENSTLEISTUNGEN UND EXTERNES PERSONAL

4.1 Dargestellte Mängel aus den geprüften Fallbeispielen müssen behoben werden

Die EFK hat innerhalb des Zeitraums 2022 bis 2024 an 15 Fallbeispielen exemplarisch den Beschaffungsablauf nachvollzogen und dabei den Fokus auf Informatikdienstleistungen und externes Personal gelegt. Sie wurden so ausgewählt, dass sich ein Rückschluss zur Umsetzung je Direktionsbereich erstellen lässt. Die Auswahl der Fallbeispiele umfasst dabei ein Vertragsvolumen von 6,93 Millionen Franken, was knapp vier Prozent des BAG-Gesamtvolumens im benannten Zeitraum ausmacht. Dabei handelt es sich um 10 Informatikdienstleistungsverträge mit einem gesamten Vertragsvolumen von 1,43 Millionen Franken, ein Dienstleistungsvertrag im Umfang von 253 000 Franken, drei Verträge mit Lohnkosten für externe Fachkräfte von 3,25 Millionen Franken und ein Rahmenvertrag für die Rekrutierung von externen Fachkräften von 2 Millionen Franken.

In der Analyse der einzelnen Fallbeispiele stellte die EFK diverse geringer zu bewertende Abweichungen von den internen Vorgaben fest. Im nachfolgenden Kapitel sind die aus den erkannten wesentlicheren Mängeln zusammengefasst, die aus Sicht der EFK einen Handlungsbedarf seitens BAG auslösen.

Offerten ohne Leistungsbeschreibung und vor Beschaffungsstart eingeholt

Der Beschaffungsprozess sieht vor, dass der Beschaffungsantrag vor dem Einholen einer Offerte durch den Antragssteller ausgefüllt wird. In der Praxis wurde jedoch in 4 von 12 Fällen eine Offerte eingeholt, bevor der Beschaffungsantrag erstellt wurde. Auch wenn es sich dabei in der Regel um freihändige Vergaben handelt, wird der Zuschlag faktisch vorweggenommen, wodurch potenzielle alternative Anbieter von vornherein ausgeschlossen werden.

Zudem werden die Prozessvorgaben des BAG nicht eingehalten. Bei freihändigen Vergaben wurden die Offerten mit wenigen Ausnahmen (in 5 von 8 Fällen) ohne einen Leistungsbeschreibung angefragt. Dadurch fehlen einerseits der Bedarfsnachweis und eine Vergleichsbasis für das eingereichte Angebot, was das Risiko birgt, dass der Anbieter Leistungen verkauft, die nicht nachgefragt wurden.

Auch bei Abweichungen vom Beschaffungsprozess, bspw. wenn der Beschaffungsantrag nach der Offerte erstellt wird, der Vertrag nach Arbeitsbeginn unterzeichnet wird oder die geforderten Begründungen im Beschaffungsantrag fehlen, war eine selbstkritische Haltung eher die Ausnahme.

Zu späte Vertragsunterzeichnung

Bei 5 von 15 geprüften Verträge wurde erst nach dem vertraglich vorgesehenen Beginn der Leistungserbringung unterzeichnet. Damit wurden Leistungen in einem vertragslosen Zustand erbracht. Solange keine Störungen bei der Leistungserbringung auftreten, ist dies unproblematisch. Kommt es jedoch zu Auftragsstörungen und liegt kein rechtsgültig unterzeichneter Vertrag vor, fehlen die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Bereinigung der Situation. Die Handhabung ist zudem nicht im Einklang mit den internen Vorgaben.

Rechnungskontrolle ist nicht durchgängig nachvollziehbar

Der SAP-Kreditorenworkflow ist der Kontrollprozess, den jede Rechnung BAG durchlaufen muss. Ohne diese Kontrollen wird keine Rechnung freigegeben und in den Zahllauf eingespeist. Bei den im Vertragsmanagement Bund abgelegten Rechnungen ist teilweise das Log-File des Kreditorenworkflows beigelegt, welches die durchgeführten Kontrollen und Freigaben belegt. Der Dokumentationsumfang der geprüften Rechnungen ist unterschiedlich. Er reicht vom ausschliesslichen Rechnungsblatt über zusätzliche Stunden- bzw. Arbeitsrapporte, welche entweder vom BAG-Verantwortlichen unterzeichnet sind oder nicht.

Die teilweise vertraglich vereinbarten Rechnungsanforderungen, z. B. Arbeitsrapporte, Vermerk Schlussabrechnung, Aufführen bisheriger Akontozahlungen werden nicht in jedem Fall konsequent eingefordert. In einem Fall wurde die Rechnung sogar noch vor der Vertragsunterzeichnung gestellt.

Rahmenvertrag zur Rekrutierung von externen Fachkräften: die publizierte Vertragssumme ist nicht nachvollziehbar

Das BAG hat für die Rekrutierung und Overhead von externen Fachkräften ordnungsgemäss, mittels einer WTO-Ausschreibung, einen Rahmenvertrag beschafft. Am 13. Februar 2023 publizierte das BAG auf Simap² den Zuschlag des Personalverleihvertrages an die Privatfirma Wilhelm AG mit 514 860 Franken inkl. MWST 7,7 Prozent. Am 9. März 2023 wurde der Zuschlag widerrufen und gleichentags als Korrektur erneut publiziert. Dabei wurde ein Gesamtpreis von 1 978 350 Franken (Grundauftrag: 513 860 Franken exkl. MWST, plus Optionen: 1 464 490 Franken exkl. MWST) veröffentlicht. Wie sich die Differenz der publizierten Vertragssummen ermitteln resp. begründen, konnte das BAG nicht mehr herleiten. Auch aus den Ausschreibungs-, Angebots- und Evaluationsunterlagen kann die Differenz nicht nachvollzogen werden.

BEURTEILUNG

Die Maturität der Beschaffungsorganisation ist gut. Das BAG hat gute Rahmenbedingungen für erfolgreiche Beschaffungen aufgebaut.

Die Fallbeispiele zeigen jedoch, dass die BAG-eigenen Prozesse nicht konsequent umgesetzt werden und damit die angestrebte «unité de doctrine» im Beschaffungswesen noch nicht erreicht wird. Den analysierten Fallbeispiele haben gemeinsam, dass die vorgeschriebenen Prozessschritte stärker eingehalten werden müssen. So kann etwa der Anschein von Vetternwirtschaft beim Einholen von Offerten vor Beschaffungsstart und Verträgen ohne Leistungsbeschrieben vermieden werden.

Kritischer werden die Fallbeispiele bewertet, bei denen die Verträge erst nach Leistungsstart unterschrieben wurden. Hier würden bei Leistungsstörung die rechtlichen Grundlagen fehlen, um angemessen darauf reagieren zu können. Künftig muss daher sichergestellt werden, dass Leistungen erst nach Vertragsunterzeichnung begonnen werden.

Werden nach Aufwand zu verrechnende Leistungen vereinbart, muss hier die materielle Prüfung der erbrachten Leistungen erbracht und die Referenz zur Rechnung hergestellt werden können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ungerechtfertigte Rechnungen resp. Leistungen bezahlt werden.

Mit der WTO-Ausschreibung hat das BAG entsprechend dem BöB/VöB das korrekte Verfahren für die Beschaffung der externen Fachkräfte angewendet. Dass die Differenz von rund 1,4 Millionen Franken der im Simap publizierten Zuschlags- resp. Vertragssummen nicht dokumentiert und damit hergeleitet werden kann, wird eher kritisch betrachtet. Es kann sich hierbei um einen gerade noch rechtzeitig entdeckten Publikationsfehler handeln oder um einen schwerwiegenderen Fall, der bspw. rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen würde, handeln. Im Falle einer Beschwerde eines Anbieters, hätte das BAG zudem hierbei keine guten Voraussetzungen gehabt, diese erfolgreich abzuwehren.

² Informationssystem für das öffentliche Beschaffungswesen



EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem BAG, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess aufzubauen, mit dem die durchgeführten Beschaffungen zentral hinsichtlich Verbesserungspotenzial analysiert und ggf. Massnahmen ergriffen werden. Das Management des BAG ist über die Umsetzung der Massnahmen regelmässig zu informieren.



STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR GESUNDHEIT

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Das BAG hat eine zentrale Stelle geschaffen, das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen (CCBS), welche für die Sicherstellung der «unité de doctrine» bei Beschaffungen und Subventionen über die gesamte Organisation zuständig ist. Das CCBS definiert die Amtsprozesse im Beschaffungs- und Subventionswesen und ist u.a. auch zuständig für die Wissenssicherung und den Austausch zwischen den dezentralen Beschaffungsstellen im BAG. Das CCBS wird prüfen, in welcher Form zusätzlich zum bereits regelmässig durchgeführten Erfahrungsaustausch eine interne Qualitätsprüfung und Weiterbildung stattfinden kann. Die dabei gewonnen Erkenntnisse sollen mit dem Steuerungsgremium CCBS besprochen und wo sinnvoll Jahresziele definiert werden.

5 NACHPRÜFUNG WESENTLICHER EMPFEHLUNGEN

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Prüfungsergebnisse in Bezug auf die Nachprüfung der Empfehlungen Nummern 1 und 3 aus dem EFK-Bericht «21605 COVID-19: Beschaffungsprüfung der IT-Applikation zur Impfung» dargestellt. Die für diese Nachprüfung relevanten Empfehlungen inkl. Stellungnahmen des EFK-Berichtes aus dem Jahr 2023 sind im Anhang 3 ersichtlich.

5.1 Das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen stellt die einzuhaltenden Beschaffungsvorgaben zur Verfügung

Empfehlung 21605.001 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAG, für die Einhaltung und Sicherstellung der Vorgaben des Bundes bei Beschaffungsprojekten eine zentral verantwortliche Stelle zu definieren.

In der Betriebskonzeption zur Organisation von Beschaffungen und Subventionen im BAG, wird als Änderung in der Version 0.4 vom 31. Mai 2018 die Benennung der Zentralen Stelle in Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen festgehalten. Gemäss der Konzeption ist die Hauptaufgabe des Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen nebst anderem die Sicherstellung der «unité de doctrine» bei Beschaffungen über die gesamte BAG-Organisation. Dazu entwickelt das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen die amtsweit einzuhaltenden Beschaffungsvorgaben (z. B. Prozesse, Methoden, Instrumente) und schult die BAG-Mitarbeitenden entsprechend. Zusätzlich ist es verantwortlich für die Konformität der im IKS abgebildeten Prozesse Beschaffung und Subvention mit den Qualitätsmanagement-Prozessen. Gleichzeitig übernimmt das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen auf Amtsstufe eine Controlling- und Reportingfunktion und bildet die Schnittstelle zum EDI und anderen BAG-externen Stellen (z. B. Beschaffungskoordination mit dem BBL).

Die Sicherstellung einer solchen Einheitlichkeit bei Beschaffungen empfahl die EFK gegenüber dem BAG bereits in ihrem Prüfungsbericht «11336 Prüfung des Beschaffungsprozesses von Gütern und Dienstleistungen».

BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Wie in der Stellungnahme des BAG zu dieser Empfehlung festgehalten und wie aus der Betriebskonzeption hervorgeht, bestand das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen schon zum Zeitpunkt der Prüfung 21605, bzw. der Empfehlung. Das Kompetenzzentrum Beschaffungen und Subventionen nimmt seine Aufgaben gemäss der Betriebskonzeption wahr, was positiv zu bewerten ist. Damit kann sichergestellt werden, dass die Beschaffungsvorgaben aus «einer Hand» kommen und entsprechend aufeinander abgestimmt sind.

Mit der Umsetzungsverantwortung der Beschaffungsvorgaben durch die dezentralen Beschaffungsstellen wird die einheitliche Umsetzung zumindest punktuell gefährdet. Hier würde es sich lohnen, mit Blick auf die Empfehlung Nr. 3 (Kontinuierlicher Verbesserungsprozess) zu analysieren, wie die «unité de doctrine» im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesse integriert werden kann. Mit der Empfehlung 3 wird diesem Aspekt Rechnung getragen. Die EFK verzichtet daher auf eine zusätzliche Empfehlung.

5.2 Rechnungskontrolle

Empfehlung 22605.003 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BAG, bei Verträgen nach Aufwand die erbrachten Leistungen detailliert aufzuführen zu lassen. Damit wird die materielle Prüfung der erbrachten Leistungen möglich und referenzierbar zur Rechnung. Rechnungen ohne die vertraglich vereinbarten Arbeitsrapporte sind zurückzuweisen.

Wie aus den im Rahmen der vorliegenden Prüfung geprüften Rechnungskontrollen hervorgeht, zeigt sich ein differenziertes Bild (siehe Kapitel 4.1). Während der Kreditorenworkflow die Kontrollprozesse systemseitig sicherstellt und gewährleistet, dass nur vollständig freigegebene Rechnungen in den Zahllauf eingespeist werden, ist die materielle Kontrolle auf «manuelle» Aktivitäten angewiesen. Hierbei zeigten sich verschiedene Mängel. Bspw. lagen die geforderten Rapporte nicht vor, oder waren teilweise nicht unterschrieben, Schlussrechnungen wurden nicht als solche gekennzeichnet und die vertraglichen Rechnungsvorgaben nicht erfüllt.

BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist nicht umgesetzt.

Die angestrebte «unité de doctrine» kann im Zusammenhang mit der Rechnungskontrolle nicht vollständig gewährleistet werden. Der Aspekt der Rechnungskontrolle kann ebenfalls über den noch aufzubauenenden kontinuierlichen Verbesserungsprozess aufgenommen und systematisch weiterentwickelt werden (siehe Empfehlung Nr. 3). Die EFK geht davon aus, dass das BAG diesen Punkt aufnehmen wird. Bis zum Nachweis der Integration im kontinuierlichen Verbesserungsprozess, bleibt die Empfehlung 21605.003 offen resp. nicht umgesetzt.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28.6.1967 (Stand 1.1.2021), SR 614.0

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019 (Stand am 1. Januar 2024), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020 (Stand am 1. September 2023), SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 1. Mai 2024 (Stand am 1. Juli 2024), SR 172.056.15

Weisungen des Bundesrates zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung; vom 1. September 2015, BBl 2015 6309

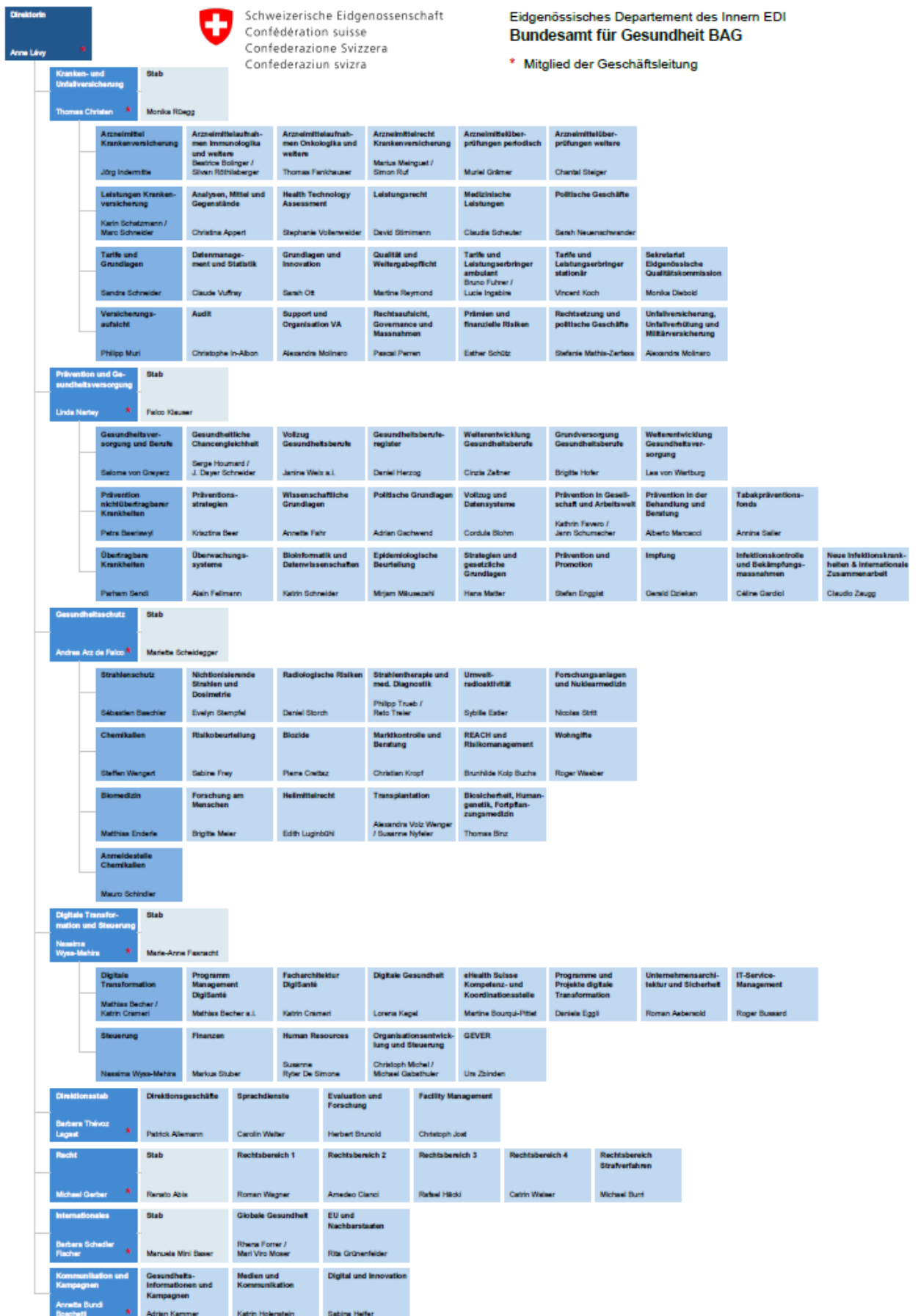
ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IARP	Integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung
IKS	Internes Kontrollsystem

ANAHNG 3 – ZUSAMMENSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN AUS BERICHT EFK-21605

E-Nr.	Thema	Beschreibung
21605.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem BAG, für die Einhaltung und Sicherstellung der Vorgaben des Bundes bei Beschaffungsprojekten eine zentral verantwortliche Stelle zu definieren.
	Stellungnahme	Das BAG verfügt über ein Kompetenzzentrum Beschaffung und Subvention, das die amtsweiten Vorgaben, Prozesse, Methoden und Instrumente im Beschaffungs-, Vertrags- und Subventionswesen entwickelt und zur Verfügung stellt sowie eine Controlling- und Reportingfunktion innehat. Des Weiteren sind im BAG gemäss Weisung in den Direktionsbereichen für alle Beschaffungen speziell geschulte Beschaffungsspezialist/innen beizuziehen, die dafür sorgen, dass die Vorgaben und Prozesse eingehalten werden. Diese sind auch zuständig für den rechtzeitigen Beizug des BBL in die überschweligen IT-Beschaffungsverfahren. Es ist zu beachten, dass das Vorgehen bei der Impf-Informatiklösung der ausserordentlichen Krisensituation geschuldet war und keine Rückschlüsse auf die üblichen Beschaffungsprozesse des BAG zulässt.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt.
21605.003	Empfehlung	Die EFK empfiehlt dem BAG, bei Verträgen nach Aufwand die erbrachten Leistungen detailliert aufzuführen zu lassen. Damit wird die materielle Prüfung der erbrachten Leistungen möglich und referenzierbar zur Rechnung. Rechnungen ohne die vertraglich vereinbarten Arbeitsrapporte sind zurückzuweisen.
	Stellungnahme	Die Vertragsvorlagen der Bundesverwaltung, welche auch im BAG eingesetzt werden, sehen eine Rapportierung vor, die durch die Auftragnehmerin geprüft und genehmigt wird, bevor die Rechnung genehmigt wird. Es ist zu beachten, dass das gewählte Vorgehen der ausserordentlichen Krisensituation geschuldet war und keine Rückschlüsse auf die üblichen im BAG praktizierten Leistungs- und Rechnungsprüfungsprozesse zulässt.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist nicht umgesetzt.

ANHANG 4 – ORGANISATION BAG



Stand: 01.04.2025