

COVID-19: Beschaffungsprüfung der IT-Applikation zur Impfung

Bundesamt für Gesundheit

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Beschaffung eines Anmelde-, Registrier- und Terminsystems mit Impfdokumentation im Umfang von 11,15 Millionen Franken geprüft. Die Applikation wurde nach anfänglichen Schwierigkeiten von der Mehrheit der Kantone eingesetzt.

Dabei stellte die EFK Versäumnisse und Schwachpunkte bei der Beschaffung sowie bei der Vertrags- und Rechnungskontrolle fest. Diese sind im Kontext der damaligen ausserordentlichen, wenig planbaren Lage zu relativieren.

Unvollständige Unterlagen schränken die Nachvollziehbarkeit der Lieferantenauswahl ein

Die Beschaffung einer IT-Applikation zur Unterstützung der Impfkampagne fällt grundsätzlich in den kantonalen Zuständigkeitsbereich. In Abstimmung mit den Kantonen hat das BAG aufgrund der ausserordentlichen Dringlichkeit Ende 2020 die Beschaffung für die Mehrheit der Kantone übernommen.

Den Zuschlag erhielt die Lieferantin 1 mit einer Subunternehmerin (Lieferantin 2). Den BAG-Entscheid für die Wahl kann die EFK aufgrund der verfügbaren Unterlagen und Gespräche nicht vollständig nachvollziehen. Der initiale Vertrag hatte ein Volumen von 950 000 Franken (exkl. MWST). Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) als zuständiges Fachamt wurde erst nach Auswahl der Lieferanten miteinbezogen. Die Unterzeichnung sämtlicher Verträge erfolgte nach bereits erbrachten Leistungen und Zahlungen.

Ursprünglich war geplant, dass das BAG die freihändige Vergabe der Initialbeschaffung vornimmt, die Verantwortung und die Weiterentwicklung anschliessend durch die Kantone wahrgenommen wird. Im Frühling 2021 hat der zuständige Bundesrat entschieden, die Applikation und die Finanzierung weiterhin in der Verantwortung des BAG zu belassen.

Unklare Berechnung der Vertragsleistungen

Im Juli 2021 hat das BAG mit Lieferantin 1 und Lieferantin 2 (ehemalige Subunternehmerin) separate Folgeverträge für Wartung und Weiterentwicklung über ein Kostendach im Gesamtumfang von 10,2 Millionen Franken (exkl. MWST) im freihändigen Verfahren erstellt. Davon entfallen 4,3 Millionen Franken (exkl. MWST) auf Lieferantin 1 und 5,9 Millionen Franken (exkl. MWST) auf Lieferantin 2. Auf welcher Basis sich der Leistungsbedarf zusammensetzt, konnte vom BAG nicht abschliessend dargelegt werden.

Eine Verhandlung über die Konditionen hat nicht stattgefunden. Die offerierten Tagessätze für Entwicklungs-, Übersetzungs- und Supportleistungen sind mit zwischen 1500 und 2000 Franken im Branchenvergleich als hoch einzuschätzen.

Das geistige Eigentum verbleibt bei den Lieferanten

Beim Vertrag wurde teilweise von den Allgemeinen Vertragsbedingungen (AGB) des Bundes abgewichen. Das BAG hat das BBL schriftlich auf Risiken, die sich daraus ergeben, hingewiesen. Gemäss den Vertragsbestimmungen verbleibt unter anderem das geistige Eigentum an der IT-Applikation bei den Lieferanten. Das BAG setzt sich dadurch einer erhöhten Abhängigkeit aus. Bei einer möglichen Kommerzialisierung der Weiterentwicklungen durch die Lieferanten wäre der Bund an diesen Erträgen nicht beteiligt.

Mehrheitlich externe und temporäre Mitarbeitende eingesetzt

Aufgrund von Ressourcenengpässen und krankheitsbedingten Ausfällen war das BAG gezwungen, wesentliche Teile der Tätigkeiten im Beschaffungs- und Weiterentwicklungsprozess durch externe und temporäre Mitarbeitende abzuwickeln.

Mitarbeitende des BAG mit spezifischen IT-Fachkompetenzen oder Vertreter des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation waren, ausser teilweise bei der Initialbeschaffung, nicht direkt involviert.

Dem Anschein nach vorliegende Interessenkonflikte

Die Position des Leiters Digitalisierung COVID-19 musste kurzfristig neu besetzt werden. Hierzu wurde ein externer Mitarbeiter hinzugezogen. Dieser und der Geschäftsführer von Lieferantin 2 waren ehemalige Arbeitskollegen und zum Prüfungszeitpunkt Geschäftspartner in Drittfirmen. Aus den Gesprächen mit dem BAG geht nicht eindeutig hervor, ob dieser dem Anschein nach vorliegende Interessenkonflikt offengelegt wurde. Ein weiterer Fall soll der Leiter Digitalisierung COVID-19 gemeldet haben, Massnahmen vom BAG dazu sind nicht erkennbar.

Pauschale Abrechnungen ohne Leistungsnachweis

Die inhaltliche Kontrolle der in Rechnung gestellten Leistungen kann aufgrund der fehlenden Arbeitsrapporte durch das BAG nicht vorgenommen werden, obwohl die Lieferanten vertraglich zur Ablieferung von Arbeitsrapporten verpflichtet sind. Das BAG hat diese nie angefordert, sodass de facto keine inhaltliche Rechnungsprüfung stattgefunden hat.

Die EFK hat festgestellt, dass Lieferantin 2 über mehrere Monate Pauschalbeträge in der Höhe von jeweils rund einer halben Million Franken in Rechnung gestellt hat. Vertraglich sind die Leistungen jedoch nach Aufwand abzurechnen. Die EFK hat die eingeforderten Leistungsnachweise nicht erhalten. Das BAG hat diese Abrechnungspraxis nicht hinterfragt bzw. nicht nachvollziehbar begründet.

Die Rechnungen für Leistungen im zweiten Semester 2021 sind nicht plausibel

Die EFK hat auf Basis der verfügbaren Unterlagen die fakturierten Kosten den entwickelten Funktionalitäten gegenüberstellen lassen. Diese passen für das zweite Semester 2021 nicht zusammen und verrechnete Leistungen in einem geschätzten Umfang von circa 2 Millionen Franken sind nicht nachvollziehbar. Das BAG hat dieses Missverhältnis zwischen Abrechnung und Leistungserbringung nicht hinterfragt.