



Finanzielle Führung und Follow-up

Prüfung beim Bundesamt für Zivilluft- fahrt (BAZL)

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	3
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	5
2.1	Auftrag	5
2.1.1	Prüfungsziel- und fragen	5
2.2	Rechtsgrundlagen	5
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	5
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	6
2.5	Priorisierungen der Empfehlungen der EFK	6
3	Prüfungsergebnis Organisation und Internes Kontrollsystem (IKS)	6
3.1	Aufbau und Grundlage des Managementsystem BAZL	6
3.2	Internes Kontrollsystem (IKS)	7
4	Prüfungsergebnis über die finanzielle Führung	7
4.1	Korrekte Abtretung der Debitorenforderungen	7
4.2	Anlagebuchhaltung wird korrekt geführt	7
4.3	Personalaufwand	8
4.3.1	Die Mitarbeiterguthaben sollten abgebaut werden	8
4.3.2	Korrekte Kontierung und Wirtschaftlichkeit von Mitarbeiteranlässen	8
4.4	Die korrekte Kontierung (Spezifikation) bei den Kreditorenrechnungen ist zu beachten	9
5	FLAG – Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget	9
5.1	Leistungsvereinbarungen 2008 bis 2009; Verbesserungspotenzial im Berichtswesen ist vorhanden	10
6	Ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	12
7	Beschaffungen	12
7.1	Eine zentrale Vertragsstelle sichert den Beschaffungsprozess ab	12
7.2	Delegation staatlicher Aufgaben	13
7.2.1	Delegation hoheitlicher Aufgaben (an juristische Personen)	13
7.2.2	Delegation nicht-hoheitlicher Aufgaben (an Einzelpersonen)	14
7.3	Verträge ohne Delegation	15
7.3.1	Der Beschaffungsprozess ist übersichtlich gestaltet	15
7.3.2	Die interne Weisung ist regelmässig zu aktualisieren	15
7.3.3	Die Beschaffungen werden meist freihändig vergeben	16
7.4	Die Prüfung einzelner Beschaffungsgeschäfte zeigen Mängel auf	17
7.4.1	Trotz beschaffungsrechtlicher Bedenken wurde das Geschäft freihändig vergeben	17
7.4.2	Der Motor- und Kabinenersatz hätte ausgeschrieben werden müssen	19
8	Follow-up (Nachrevision) bezüglich Umsetzung der wichtigsten finanziellen Empfehlungen aus Revision 2007	19
9	Informatik-Umfeld	20
9.1	Informationsbeschaffung und Risikobeurteilung	20
9.2	Schnittstelle EMPIC-EAP (European Aviation Processing System) zu SAP	21
10	Schlussbesprechung	21

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) eine Prüfung der finanziellen Führung und weiterer schwerpunktmässiger Prüfungsfragen durchgeführt. Insgesamt wurde ein gutes Ergebnis festgestellt. Die Vorgaben zur finanziellen Führung werden erfüllt. In den geprüften Gebieten sind die Abläufe transparent sowie die notwendigen Unterlagen vorhanden und nachvollziehbar.

Aufgrund der durchgeführten Analysen und Einhalteprüfungen sieht die EFK ein Verbesserungspotenzial in den Bereichen Personalaufwand, FLAG - Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Beschaffungen und Follow-up 2007 (Nachrevision).

Personalaufwand

Bei Mitarbeiterguthaben (Ferien, GLAZ, Überzeit) von über 50 000 Franken sind konkrete Abbau-massnahmen für die aufgelaufenen Zeitguthaben zu veranlassen.

FLAG - Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Zwecks Steigerung der Vergleich- und Nachvollziehbarkeit sind inhaltliche Verbesserungen im Leistungsauftrag 2012 – 2015 wie auch in den zukünftigen Leistungsvereinbarungen und den Jahresrapporten anzustreben. Raschmöglichst ist eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und dem Bundesamt für Polizei (fedpol), die vollumfänglich die Tätigkeiten/Prozesse/Verantwortung regelt, abzuschliessen.

Beschaffungen

Bei den ARS- (Airworthiness Review Staff) und Examiner-Verträgen handelt es sich um Dienstleistungen, welche dem Beschaffungsrecht des Bundes (BöB/VöB) unterstellt sind. Bei Aufnahme in den Pool und bei Rekrutierung der Beauftragten sind besonders die Artikel 10 BöB „Prüfungssystem“, Artikel 10 VöB „Prüfungssystem“ und Artikel 11 VöB „Aufnahme ins Verzeichnis“ zu beachten und diese entsprechend umzusetzen. Sämtliche Verträge des BAZL sind in der zentralen Vertragsdatenbank zu erfassen.

Die interne Richtlinie (IW 21) ist regelmässig zu aktualisieren. Zu berichtigen sind zudem der seit dem 1. Juli 2010 bestehende neue WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken sowie die mindestens drei anzufordernden Angebote im Einladungsverfahren. Den Unterlagen an den Auftragnehmer ist die Integritätsklausel beizufügen bzw. auch im Vertrag zu integrieren.

Die Firma [REDACTED] übernimmt seit 1996 Aufgaben des BAZL im Rahmen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt, des Lärmbelastungskatasters sowie der Anwendung und Bewirtschaftung des Geografischen Informationssystems. Hinsichtlich einer Verlängerung des [REDACTED]-Mandats gelangte das BAZL an den Rechtsdienst des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund (KBB) um die beschaffungsrechtliche Vergabe des Mandats abklären zu lassen. Die Prüfung des Rechtsdienstes KBB ergab, dass eine Weiterführung des vorliegenden Auftrages über das Jahr 2010 hinaus grundsätzlich im offenen oder selektiven Vergabeverfahren erfolgen muss. Dieser Empfehlung wurde vom BAZL nicht Folge geleistet. Da der Vertrag von beiden Vertragsparteien

jederzeit schriftlich widerrufen oder gekündigt werden kann, muss umgehend eine offene oder selektive Ausschreibung durchgeführt und der alte Vertrag gekündigt werden.

Follow-up

Die Berechtigungen im Personalbereich des SAP-Systems von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Finanzdienstes sind zwecks klarer Funktionentrennung und Stärkung des Internen Kontrollsystems auf das Notwendigste zu beschränken. Diese Empfehlung aus dem Jahr 2007 war im Revisionszeitpunkt nicht umgesetzt. Anlässlich der Schlussbesprechung wurde der EFK mitgeteilt, dass die Anpassung der Berechtigungen per 1. Februar 2011 erfolgt ist.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR 614.0) im Dezember 2010 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) eine angemeldete Revision durchgeführt.

2.1.1 Prüfungsziel- und fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des BAZL bezüglich finanzieller Führung und weitere Prüfungsschwerpunkte. Dies wurde mit den nachfolgenden Prüfungsfragen beurteilt:

- Ist die finanzielle Führung ordnungsgemäss und rechtmässig?
- Stimmt der Leistungsauftrag 2008 – 2011 und die Leistungsvereinbarungen 2008 bis 2009 mit den FLAG-Jahresrapporten und den Staatsrechnungen der beiden Jahre überein?
- Welchen Standardausbau hat die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)?
- Sind die Aufträge zu ausgewählten Beschaffungen korrekt und wirtschaftlich vergeben worden?
- Sind die Empfehlungen aus der Prüfung 2007 umgesetzt worden?
- Gibt es eine Gesamtübersicht über die Informatikanwendungen (speziell über die Datenbank European Aviation Processing System EMPIC)?

2.2 Rechtsgrundlagen

Es sind dies hauptsächlich:

- Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01)
- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB, SR 172.056.1)
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (VöB, SR 172.056.11)
- Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG, SR 748.0)
- Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (LFV, SR 748.01)
- Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 28. September 2007 (GebV-BAZL, SR 748.112.11)

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] durchgeführt.

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

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen vollumfänglich zur Verfügung.

2.5 Priorisierungen der Empfehlungen der EFK

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

3 Prüfungsergebnis Organisation und Internes Kontrollsystem (IKS)

3.1 Aufbau und Grundlage des Managementsystem BAZL

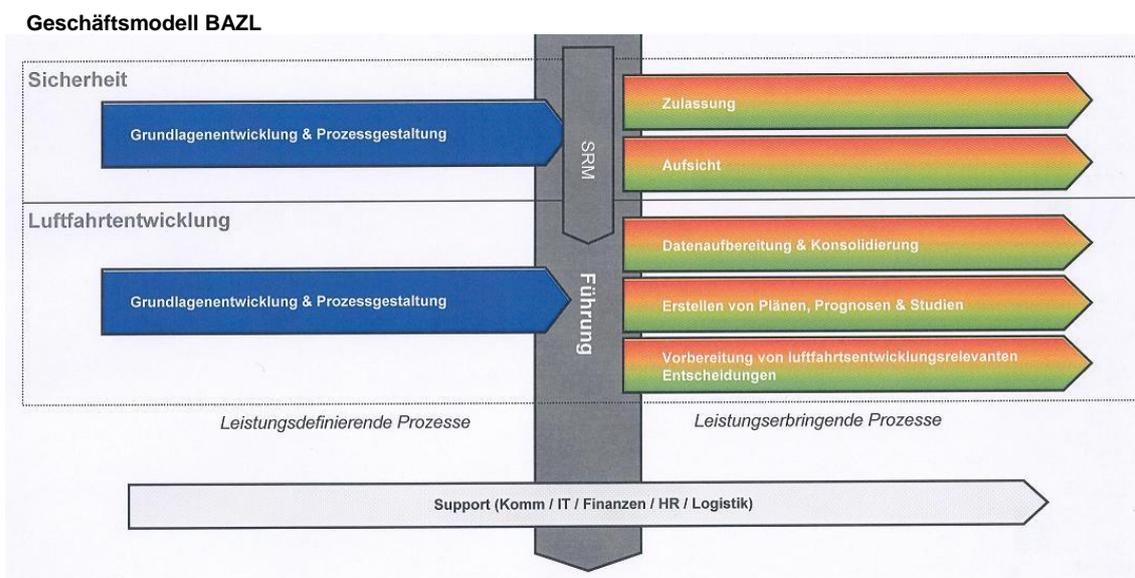
Das Managementsystem (MS) ist das grundlegende Arbeitsinstrument im BAZL. Die Aufgaben des MS liegt darin, eine gemeinsame, standardisierte Arbeitsgrundlage für das BAZL bereitzustellen.

Das MS beinhaltet:

- Strategie BAZL (Vision und strategische Massnahmen, strategische Aufträge der Abteilungen und operative Aufträge der Sektionen)
- Struktur und Führungsorganisation (Organigramm, Führungsinstrumente, operative Spielregeln)
- Kompetenzen- und Unterschriftenregelung
- Gültige interne Weisungen und Reglemente
- Amtsprozesse (Führungs-, Haupt- und Supportprozesse)

Die Anwendung des MS ist als Standard definiert, sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind angehalten mit dem System zu arbeiten. Der Zugriff auf den aktuellen Stand ist via Netzverbindung garantiert.

Der Aufbau des MS ist prozessorientiert, als Grundlage dient das Geschäftsmodell des BAZL. Das MS umfasst die Führungsprozesse, leistungsdefinierende und leistungserbringende Prozesse der Abteilung Luftfahrtentwicklung und der Sicherheitsabteilungen sowie unterstützende Prozesse in den Bereichen Personal, Finanzen, Informatik (IT) und Logistik.



Quelle: BAZL

Das BAZL wurde im Dezember 2010 mit dem Standard ISO 9001:2008 rezertifiziert und es ist seit dem Jahr 2008 eine FLAG-Verwaltungseinheit (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget).

3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

Das BAZL hat die IKS-Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) erfüllt. Die Risiko-Kontroll-Matrix der finanzrelevanten Geschäftsprozesse (Stand 26. November 2010) ist vorhanden und der Jahresbericht des IKS-Beauftragten für das Jahr 2009 ist im Jahresabschlussordner 2009 abgelegt. Zusätzlich wurde im Jahr 2009 ein IKS Spezial-Report über das Beschaffungsmanagement Dienstleistungen erstellt.

Das IKS im BAZL hat einen guten Stand erreicht, wird gelebt und gibt, mit Ausnahme unter Ziffer 7 erwähnten Empfehlungen, zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

4 Prüfungsergebnis über die finanzielle Führung

4.1 Korrekte Abtretung der Debitorenforderungen

Die Abtretung der Forderungen an die Zentrale Inkassostelle des Bundes erfolgt mit der 3. Mahnung gemäss den Vorschriften des Handbuchs HH+RF der EFV, Kapitel 5.1.2.5, Buchstabe C. Vorher wird noch Rücksprache mit der rechnungsstellenden Linie aufgenommen, ob die Forderung wirklich übergeben werden soll. Die Führung der Debitoren gibt somit zu keinen Bemerkungen Anlass.

4.2 Anlagebuchhaltung wird korrekt geführt

Das BAZL besitzt gemäss Luftfahrzeugregister neben dem im Anlagevermögen ausgewiesenen Helikopter „Augusta“ weitere Flugzeuge, welche nicht aktiviert worden sind. Diese wurden alle vor der Einführung NRM (Restatement 2007) beschafft, eine Nacherfassung ist aufgrund des Alters (Abschreibungsdauer 12 Jahre) nicht notwendig. Zurzeit wird das Flugzeug HB-GPC im Betrage von ungefähr 500 000 Franken rundum-erneuert. Gemäss aktuellen Vorgaben im Handbuch

HH+RF (Kapitel 5.2.1 und 5.2.2) ist Unterhalt für ein Anlagegut nicht zu aktivieren. Die EFV plant im Jahr 2011 bei der Behandlung des werterhaltenenden Unterhalts die Vorgabe zu überarbeiten. Sobald diese vorliegt, soll auch eine differenzierte Regelung für Luftfahrzeuge, gültig ab dem Jahr 2011, erstellt werden. Das BAZL wird sich aktiv bei der Erstellung dieser Regelung beteiligen. Die Anlagebuchhaltung wird korrekt geführt und gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

4.3 Personalaufwand

4.3.1 Die Mitarbeiterguthaben sollten abgebaut werden

Die Personalaufwandkonten wurden durch die EFK anhand von Stichproben geprüft. Dabei wurden sowohl die Daten aus SAP FI/CO als auch die Überleitdaten aus BV plus verglichen und analysiert. In diesem Zusammenhang hat die EFK festgestellt, dass Ferien- und Überzeitauszahlungen erfolgt sind. Die Ferienauszahlungen erfolgten in einem kleinen Ausmass und sind nicht zu beanstanden. Überzeit wurde 2009 für rund 226 000 Franken ausbezahlt (davon entfielen rund 42 000 Franken auf zuschlagspflichtige Überzeit). Trotzdem bestehen gemäss Berechnung für die Rückstellung der Mitarbeiterguthaben (Ferien, GLAZ, Überzeit, betrifft 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) teilweise immer noch sehr grosse Zeitguthaben. Gemäss BAZL ist dies darauf zurückzuführen, dass nach wie vor ein auch vom Parlament anerkannter Ressourcenmangel besteht. Die Rekrutierung der vom Bundesrat zugesprochenen letzten Tranche von zusätzlich 14 Stellen erfolgt bis Ende 2011.

Beurteilung

Bei Mitarbeiterguthaben von über 50 000 Franken sollte ein Abbauplan vorliegen. Die Prüfungen ergaben ansonsten ein gutes Ergebnis.

Empfehlung 4.3 (Priorität 1)

Bei Mitarbeiterguthaben (Ferien, GLAZ, Überzeit) von über 50 000 Franken sind konkrete Abbaumassnahmen für die aufgelaufenen Zeitguthaben zu veranlassen.

4.3.2 Korrekte Kontierung und Wirtschaftlichkeit von Mitarbeiteranlässen

Im Aufwandkonto „3000000010 fw_Löhne und Gehälter Monatslohn“ finden sich sowohl Umbuchungen (mit Sachkontenbelegen SA) als auch Kreditorenrechnungen (KR). Die SA Buchungen sind in Ordnung. Bei den KR handelt es sich praktisch ausnahmslos um Zahlungen für Mitarbeiteranlässe, welche mit dem Rechnungslegungsstandard NRM/IPSAS nicht dem Lohnaufwand in engeren Sinne zugerechnet werden dürfen.

Das BAZL verfügt über eine interne Weisung, welche Finanzierung und Arbeitszeitanrechnung solcher Anlässe regelt. Die Obergrenze pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter und Jahr beträgt 240 Franken, wovon 200 Franken aus der Spontanprämie stammen. Eine grobe Zusammenstellung der Mitarbeiteranlässe 2009 ergab eine Summe von rund 57 000 Franken, was rund 200 Franken pro Mitarbeitenden entspricht.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die klare Regelung der Finanzierung und der Arbeitszeitanrechnung für Mitarbeiteranlässen. Die EFK ist der Ansicht, dass der Betrag von 240 Franken an der oberen Grenze liegt. Die Einhaltung dieser Limite sollte daher überwacht werden. Die Verbuchung der Aufwände

für diese Anlässe ist jedoch aufgrund der festgelegten Finanzierung ab dem Jahr 2011 zu korrigieren. Die Kosten für den Sommeranlass stellen aus Sicht der EFK einen übrigen Personalaufwand dar und sind dem Konto „3090101010 fw_diverser Personalaufwand“ zu belasten. Die Auslagen der aus Spontanprämien finanzierten Anlässe sind korrekterweise auf das Konto „300010100 fw_Prämien und Belohnungen“ zu verbuchen (vgl. auch Ziffer 4.4).

4.4 Die korrekte Kontierung (Spezifikation) bei den Kreditorenrechnungen ist zu beachten

Bei der stichprobenweise Prüfung der Kreditorenrechnungen hat die EFK festgestellt, dass einige Fakturen nicht korrekt kontiert waren und nicht den Kontierungsvorgaben des Handbuchs HH+RF der EFV, Kapitel 19.2, entsprachen. So wurden beispielsweise über eine Kreditkarte Souvenirs für eine ausländische Besuchergruppe beschafft, welche als Reisespesen und nicht als Repräsentationsausgaben verbucht wurden. In einem weiteren Fall erfolgte via Spesenabrechnung die Beschaffung eines Navigationsgerätes für das Segelflugzeug des BAZL (700 Franken) zulasten des Konto „3119600020 fw_Unterkunft und Verpflegung“. Gemäss dem Leiter Finanzen ist ein Kontierungshandbuch für das BAZL in Bearbeitung.

Beurteilung

Der korrekten Kontierung der Geschäftsvorfälle (siehe auch Ziffer 4.3.2) ist vermehrt Beachtung zu schenken. Dazu ist ein Kontierungshandbuch gemäss den Vorgaben des Handbuchs HH+RF für die Geschäftsvorfälle BAZL zu erstellen.

Empfehlung 4.4 (Priorität 2)

Ein Kontierungshandbuch für die Geschäftsvorfälle BAZL gemäss den Kontierungsvorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung Handbuch HH+RF (Kapitel 19) ist zu erstellen.

5 FLAG – Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Das BAZL ist seit dem 1. Januar 2008 eine FLAG-Verwaltungseinheit. Der Leistungsauftrag für die Periode 2008 – 2011 wurde am 21. November 2007 abgeschlossen und beinhaltet 2 Produktgruppen. Diese sind:

Produktgruppe 1: Luftfahrtpolitik

Die Luftfahrtpolitik schafft die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der schweiz. Zivilluftfahrt. Sie orientiert sich an der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrates. Oberstes Ziel der Luftfahrtpolitik ist die optimale Anbindung der Schweiz an die europäischen und globalen Zentren. Zu diesem Zweck handelt das BAZL Luftverkehrsabkommen mit anderen Ländern aus, vergibt Verkehrsrechte an Fluggesellschaften, unterstützt die Durchsetzung von Passagierrechten, nimmt Abgeltungen im Zusammenhang mit der Flugsicherung vor (Schweizerischer Beitrag für Eurocontrol, Abgeltung von Militärflügen im Rahmen von UNPO – Missionen usw.), überwacht die wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Fluggesellschaften, Flughäfen und Flugsicherungsunternehmen, überprüft die Einhaltung umweltrechtlicher Rahmenbedingungen, entwickelt den SIL (Sachplan, Infrastruktur Luftfahrt) weiter und bewilligt Infrastrukturanlagen im Zusammenhang mit Flugplätzen und Flugsicherung.

Produktegruppe 2: Luftfahrtsicherheit

Die Luftfahrtsicherheit schafft die Rahmenbedingungen, damit die Schweiz einen im europäischen Vergleich hoch stehenden Sicherheitsstandard aufweist. Zu diesem Zweck erteilt das BAZL Betriebsbewilligungen und Zulassungen. Im Rahmen der eigentlichen Aufsichtstätigkeit (Audits/Inspektionen) überprüft das BAZL, ob die nationalen und internationalen Normen eingehalten sind. Bei lückenhaften Regelungen werden die erforderlichen Vorschriften definiert. Bei ausländischen Unternehmen, deren Aufsicht durch den Heimstaat durchgeführt werden muss, führt das BAZL Stichprobenkontrollen an Flugzeugen und Besatzungen durch. Der integralen Aufsichtstätigkeit unterliegen: Flugplätze, Flugsicherung, Luftfahrtunternehmen, Unterhalts- und Herstellbetriebe, Ausbildungsorganisationen, gesamtes Luftfahrtpersonal. Das BAZL stellt eine sichere und möglichst benutzerfreundliche Gestaltung des Luftraums sicher. Aufgrund der Bedrohungsanalyse durch die zuständigen Polizeiorgane des Bundes ordnet das BAZL die erforderlichen Schutzmassnahmen gegenüber Gewaltanwendungen an und überprüft deren Umsetzung bzw. Einhaltung im Rahmen der Aufsichtstätigkeit.

5.1 Leistungsvereinbarungen 2008 bis 2009; Verbesserungspotenzial im Berichtswesen ist vorhanden

Jährlich wird eine Leistungsvereinbarung mit dem Generalsekretariat UVEK (GS-UVEK) abgeschlossen. Mittels eines Jahresrapportes wird das GS-UVEK über das Resultat der Hauptzielsetzungen über die interne Amtssteuerung sowie die Leistungsziele informiert. Die Geschäftsleitung des GS-UVEK gibt zu diesem Bericht ein schriftliches Feedback.

Die EFK hat die Wirkungs- und Leistungsziele keiner Evaluation unterzogen. Sie hat die Herleitung der Zahlen und Texte der Jahre 2008 und 2009 geprüft. Die von der EFK durchgeführten Prüfungen führten zu folgenden Bemerkungen:

- An das GS-UVEK werden von den 2 Produktegruppen keine der 10 Wirkungsziele und nur 8 Leistungsziele (von 18) rapportiert. In der Staatsrechnung wurden nur die 8 Leistungsziele aufgeführt.
- Die Amtsleitungssitzung bemängelte teilweise die Datenqualität und deren Praxistauglichkeit im FLAG-Reporting 2008. Dies hatte zur Folge, dass die Ziele WZ25, LZ23/LZ24, LZ 25 und LZ28 geändert wurden und nicht mehr mit dem Leistungsauftrag 2008 – 2011 übereinstimmen.
- Eine schriftliche Zustimmung des GS-UVEK oder der EFV zu den Änderungen im Bereich der Wirkungs- und Leistungsziele gegenüber dem Leistungsauftrag 2008 – 2011 konnte nicht erbracht werden. Gemäss Auskunft der Abteilung Ressourcen und Logistik wurden diese Änderungen mit Mail kommuniziert und auch von den entsprechenden Verantwortlichen bewilligt. Jedoch sind diese Mails – nach Abgang des damaligen Leiters Ressourcen & Logistik - nicht mehr auffindbar.
- Die Darstellung der Beiträge und Entschädigungen bzw. deren Aufwände ausserhalb des Globalbudgets in der Staatsrechnung wurden von der EFV (Bestätigung der Kreditstruktur des BAZL) bestätigt.
- Die zweckgebundene Reserve 2008 von 594 000 Franken wurde von der EFV per Mail bewilligt. Darunter war auch die Reservenbildung für den Kauf von Schusswaffen von 142 000 Franken. Die Schusswaffen wurden im Jahr 2009 über das Transferkonto „3632001060

fw_Bes. Aufwendungen“ (147 869.95 Franken) gebucht. Reservenbildung für Transferkosten sind nicht zulässig (siehe Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung, Kapitel 5.4.3 Reserven aus Globalbudget).

- Die Reservenbildung 2009 (zweckgebundene Reserve von 1 032 000 Franken und allgemeine Reserve von 2 Mio. Franken) wurde von der EFV genehmigt. Das BAZL führt eine Kontrolle über die Reserven und wird für den Jahresabschluss 2010 die nicht gebrauchten Reserven gemäss den Vorgaben für FLAG-Verwaltungseinheiten auflösen.
- Da die Ziele teilweise revidiert wurden, sind die Reports für die Jahre 2008 und 2009 mit dem Leistungsauftrag 2008 – 2011 nur schwer nachvollzieh- und vergleichbar. Auch der Vergleich zwischen den Leistungsvereinbarungen 2008 und 2009 mit den entsprechenden Jahresrapporten und zwischen den Jahresrapporten selber ist erschwert. Zudem fehlt der EFK ein sogenannter roter Faden in der Berichterstattung, damit die Ziele der Leistungsvereinbarung mit dem Jahresrapport nachvollzieh- und vergleichbar und der Inhalt präziser dargestellt wird.
- Eine schriftliche gültig unterschriebene Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol), die vollumfänglich die Tätigkeiten/Prozesse im Bereich der Luftfahrtsicherheit (u.a. Leistungen/Kontrolle/Überwachung/ Finanzen) regelt, gibt es bis heute nicht. Nach mehrmonatiger Arbeit zwischen BAZL und EJPD wurde am 15. Januar 2007 eine Leistungsvereinbarung erarbeitet, die von Seite UVEK (Generalsekretär) und BAZL (Direktor) unterzeichnet wurde. In der dringlichen Sitzung vom 1. Februar 2007 hat das Bundesamt für Justiz (BJ) die Meinung vertreten, dass Aufgaben nicht mit einer Leistungsvereinbarung auf eine andere Stelle übertragen werden können. Aus diesen Gründen beantragte das BJ einen sofortigen Stopp des Unterschriftenverfahrens für die Leistungsvereinbarung. Stattdessen sollten die Rechte und Pflichten der verschiedenen Partner auf Stufe Bundesratsverordnung geregelt werden. Dies wurde so erledigt und die rechtlichen Grundlagen in der Luftfahrtverordnung (SR 748.01) u.a. im Artikel 122e und Folgende festgehalten. Zurzeit entwickelt das BAZL mit dem fedpol ein Konzept für das Projekt SIBEL 2¹ (u.a. Organisationsmodelle, Einsatzprozesse). Die Finanzprozesse sind ein Handlungsfeld im Rahmen des Projektes SIBEL II.

Beurteilung

Die EFK hat festgestellt, dass das Reporting 2009 gegenüber dem von 2008 verbessert wurde. Zwecks Steigerung der Vergleich- und Nachvollziehbarkeit zwischen Leistungsauftrag-, -vereinbarungen und den Jahresrapporten sind inhaltliche Verbesserung im Leistungsauftrages 2012 – 2015 wie auch bei den zukünftigen Leistungsvereinbarungen und den Jahresrapporten anzustreben. Transferkosten sollten inskünftig nicht mehr aus Reserven finanziert werden. Die EFK ist der Meinung, dass eine Leistungsvereinbarung zwischen BAZL und fedpol abgeschlossen werden sollte, da in der Luftfahrtverordnung (SR 748.01) vieles u.a. die gesetzlichen Grundlagen, aber nicht alles geregelt wurde.

¹ *Sicherheitsbeauftragte Luftverkehr (SIBEL)*

Empfehlung 5.1.1 (Priorität 1)

Eine Leistungsvereinbarung, die vollumfänglich die Tätigkeiten/Prozesse/Verantwortung zwischen dem BAZL und dem fedpol regelt, ist möglichst rasch abzuschliessen.

Empfehlung 5.1.2 (Priorität 2)

Inhaltliche Verbesserungen im Leistungsauftrag 2012 – 2015 wie auch in den zukünftigen Leistungsvereinbarungen und Jahresrapporten zwecks Steigerung der Vergleich- und Nachvollziehbarkeit sind anzustreben.

6 Ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Das BAZL führt eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Dazu wurde ein Detailkonzept (Stand 4. Dezember 2010) erstellt, das prüfbereit vorliegt aber noch nicht genehmigt worden ist. Das Controllinghandbuch fehlt noch, ist aber im Aufbau begriffen (Bestandteil einer Diplomarbeit). Die KLR im BAZL orientiert sich an den Erfordernissen eines wirkungsorientierten Controllings. Die vorrangige Aufgabe besteht in der Bereitstellung von qualitativen und quantitativen Angaben zur Führungsunterstützung. Diese schliesst insbesondere kosten- und erlösseitige Informationen mit ein, die zur Sicherstellung eines wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes benötigt werden, ergänzt mit wirkungs- und leistungsseitigen Angaben. Dazu gehört insbesondere die Kenntnis der vollen Kosten und Erlöse pro Produktgruppe (bzw. Produkt). Eine FLAG-Verwaltungseinheit muss in der Lage sein, die Auswirkungen von Ressourcenkürzungen auf die Leistungs- und Wirkungsziele aufzuzeigen. Umgekehrt gilt dies auch für Änderungen bei den Wirkungen und Leistungen und deren Auswirkung auf das Budget.

Beurteilung

Die Kosten- und Leistungsrechnung im BAZL hat einen guten Stand erreicht. Die Struktur sowie die Umlageschlüssel sind plausibel. Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass das fehlende Controllinghandbuch bis Ende März 2011 noch erstellt wird (Gegenstand einer Diplomarbeit).

7 Beschaffungen

Das BAZL untersteht dem Beschaffungsrecht (BöB/VöB). Gemäss Artikel 11 der Verordnung vom 22. November 2006 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB, SR 172.056.15) gilt das Prinzip der dezentralen Zuständigkeit, d.h. die Bedarfsstellen können Dienstleistungen, die nicht im Anhang der Org-VöB aufgeführt sind, selbst beschaffen (namentlich Beratungsdienstleistungen und wissenschaftliche Arbeiten). Es existiert keine zusätzliche Delegation des Bundesamtes für Bauten und Logistik an das BAZL.

7.1 Eine zentrale Vertragsstelle sichert den Beschaffungsprozess ab

Seit dem 1. August 2009 wird die Vertragsliste bzw. Vertragsdatenbank sowie das zentrale Vertragscontrolling durch einen juristischen Mitarbeiter der Abteilung Ressourcen und Logistik geführt. Die zentrale Vertragsstelle arbeitet bei der Sicherstellung des Beschaffungsprozesses sowie bei der formellen und materiellen Vertragsausarbeitung mit den dezentralen Vertragsjuristen der einzelnen Abteilungen zusammen. Die Systematik der BAZL-Verträge kann wie folgt dargestellt werden:

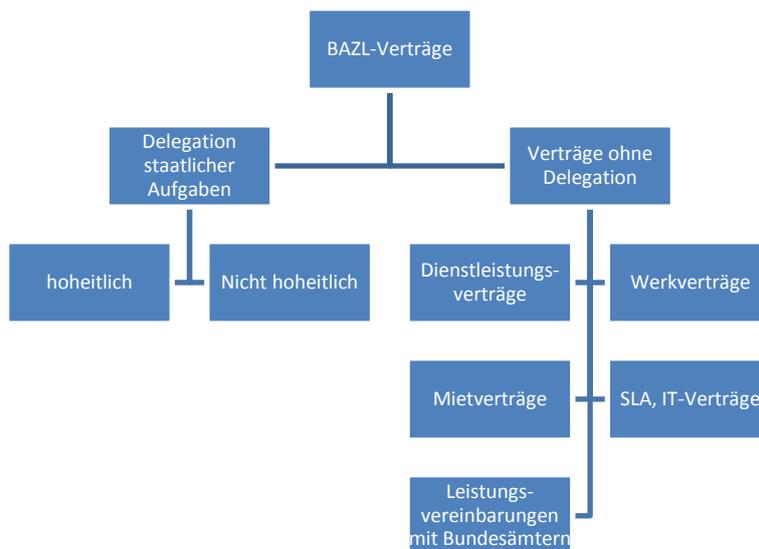


Abbildung 1: Systematik der BAZL-Verträge

7.2 Delegation staatlicher Aufgaben

Die Delegation staatlicher Aufgaben betrifft alles, was das BAZL Dritten überträgt. In den Jahren 2000 bis 2006 hatte das BAZL eine Vielzahl von Koordinations-Aufgaben an juristische Personen bzw. Aviatik-Verbände delegiert. Nach der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) sowie auf Basis der neuen Gebührenverordnung wird die Beauftragung und Koordination der rund 30 - 40 Prüfungsexperten durch das BAZL selbst vorgenommen.² Derzeit delegiert das BAZL pro Jahr an juristische Personen noch vier hoheitliche Aufgabenbereiche mit einem Vertragsvolumen von 448 500 Franken.

7.2.1 Delegation hoheitlicher Aufgaben (an juristische Personen)

Gewisse Pflichten des BAZL, basierend auf einem gesetzlichen Auftrag, werden zur Erfüllung an Dritte delegiert. Diese nehmen gegen aussen die Funktion des BAZL wahr (z.B. Delegation von Inspektorentätigkeiten an Dritte). Zurzeit werden noch vier hoheitliche Aufgabenbereiche delegiert:

- Durchführung, Reporting über „Station Facility Inspections“ von Auslandstationen schweizerischer Fluggesellschaften; Vertragsvolumen: 62 500 Franken pro Jahr.
- Vereinbarung betreffend Zulassung von Eigenbauluffahrzeugen mit [REDACTED]; Vertragsvolumen: 15 000 Franken pro Jahr.
- Ausstellung Lizenzen [REDACTED]; Vertragsvolumen: 370 000 Franken pro Jahr.
- Aufsicht Einhaltung „Gasrückführungsvorgaben“ bei Tankanlagen [REDACTED]; Vertragsvolumen: 1000 Franken pro Jahr.

Die vier Delegationen an juristische Personen wurden im Rahmen der Prüfung EFK nicht überprüft. Gemäss BAZL wurden die Delegationen bisher freihändig vergeben. Aufgrund der Empfehlung der EFK aus dem Jahr 2007, Ziffer 4.3.2.1.2, wurde der Sachverhalt abgeklärt, ob es sich bei diesen Delegationen um Beschaffungen im beschaffungsrechtlichen Sinn oder um Subventionen handelt. Aufgrund verschiedener rechtlichen Abklärungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie

² vgl. Kapitel 7.2.2 „Nicht hoheitliche Aufgaben“ bzw. ARS-Verträge (Airworthiness Review Staff-Verträge)

des [REDACTED], [REDACTED] handelt es sich um Beschaffungen im beschaffungsrechtlichen Sinn.

Beurteilung

Die EFK hat zur Kenntnis genommen, dass die Delegationen fortan als Beschaffungen im beschaffungsrechtlichen Sinn betrachtet werden und somit unter das Beschaffungsrecht (BöB/VöB) fallen.

7.2.2 Delegation nicht-hoheitlicher Aufgaben (an Einzelpersonen)

Externe Dritte übernehmen nicht-hoheitliche Aufgaben, welche ansonsten von BAZL-Inspektoren durchgeführt würden. Im Gegensatz zu BAZL-Inspektoren haben die Dritten keine hoheitlichen Befugnisse. Neben den gesamthaft bestehenden 31 Einzelverträgen im Bereich der Luftfahrzeugprüfung ARS (Airworthiness Review Staff) werden die meisten Verträge (rund 400 Verträge) von der Sektion Sicherheit Flugbetrieb, Abteilung Flugpersonal (SBFP) mit sogenannten „Examinern“ (Prüfer im Zusammenhang mit Fluglehrerkursen) abgeschlossen.

Im Jahr 2009 entsprach das Vertragsvolumen der ARS-Mandate einem Betrag von 1,5 Mio. Franken.³ Die ARS-Beauftragten werden grösstenteils aus einem Pool rekrutiert. Um in diesen Pool zu gelangen, werden bzw. wurden ausgewählte Experten angeschrieben, mittels Assessment geprüft und bei Eignung unter Vertrag genommen. Die Verträge werden dezentral von der Sektion Sicherheit Flugtechnik, Abteilung Lufttüchtigkeit Flugmaterial erstellt, verwaltet und abgelegt. Die ARS-Verträge sind nicht in der zentralen Vertragsdatenbank erfasst.

Im Jahr 2009 entsprach das Vertragsvolumen der Examiner-Verträge einem Betrag von 2,8 Mio. Franken.⁴ Die Selektion und Vergabe wird dezentral durch die Sektion Sicherheit Flugbetrieb, Abteilung Flugpersonal (SBFP) vorgenommen. Mit den Examinern werden Rahmenverträge abgeschlossen, in welchen die Aufgaben und die Vergütungsansprüche geregelt sind. Die Verträge sowie der Vergabe- und Controllingprozess wird auf Basis der zentralen Aviatik-Fachanwendung EMPIC (European Medical Pilot Check) vorgenommen und sichergestellt. Eine Integration in eine zentrale Vertragsdatenbank war nach BAZL bisher nicht erforderlich; dies wird aber im Rahmen des Vertragsmanagements Bundesverwaltung entsprechend überprüft.

Beurteilung

Der Prozess der Rekrutierung sowie die entsprechenden Verträge wurden im Rahmen dieser Prüfung nicht geprüft. Grundsätzlich handelt es sich bei den ARS- und Examiner-Verträgen um Dienstleistungen, welche dem Beschaffungsrecht des Bundes (BöB/VöB) unterstellt sind. Der Prozess der Rekrutierung der Beauftragten bzw. deren Aufnahme in den Pool kommt gemäss Artikel 10 BöB einem Prüfungssystem gleich. In Artikel 10 VöB wird ausgeführt, dass die Auftraggeberin eines Prüfungssystems nach Artikel 10 des Gesetzes dieses im Publikationsorgan zu veröffentlichen hat. Sie wiederholt die Veröffentlichung jährlich zusammen mit den Verzeichnissen. Der Artikel 11 VöB beschreibt das konkrete Vorgehen betreffend der Aufnahme ins Verzeichnis. Entsprechende Artikel sind vom BAZL umzusetzen. Sämtliche ARS- und Examiner-Verträge sind zudem in der zentralen Vertragsdatenbank zu erfassen.

³ vgl. IKS Spezial-Report 09 vom 20.1.2010 (Ziffer 5.2.1) des BAZL, Sektion Ressourcen und Logistik.

⁴ vgl. IKS Spezial-Report 09 vom 20.1.2010 (Ziffer 5.2.1) des BAZL, Sektion Ressourcen und Logistik.

Empfehlung 7.2.2.1 (Priorität 1)

Bei den ARS- und Examiner-Verträgen handelt es sich um Dienstleistungen, welche dem Beschaffungsrecht des Bundes (BöB/VöB) unterstellt sind. Betreffend Aufnahme in den Pool und Rekrutierung der Beauftragten sind besonders Art. 10 BöB „Prüfungssystem“, Art. 10 VöB „Prüfungssystem“ und Art. 11 VöB „Aufnahme ins Verzeichnis“ zu beachten und umzusetzen.

Empfehlung 7.2.2.2 (Priorität 2)

Sämtliche Verträge des BAZL sind in der zentralen Vertragsdatenbank zu erfassen.

7.3 Verträge ohne Delegation

Im Unterschied zu den Delegationen basieren die Vertragsverhältnisse auf einer privatrechtlichen Verpflichtung und stehen nicht im Zusammenhang mit der hoheitlichen Stellung des BAZL. Bei den Verträgen ohne Delegation handelt es sich grösstenteils um Beratungsdienstleistungen, die das BAZL extern einkauft, um seine hoheitlichen Aufgaben optimal ausüben zu können (z.B. Gutachten). Die Prüfung der EFK befasste sich insbesondere mit den Verträgen ohne Delegation, welche von der zentralen Vertragsstelle vollständig erfasst wurden (vgl. Abbildung 1).

7.3.1 Der Beschaffungsprozess ist übersichtlich gestaltet

Der Beschaffungsprozess „S 22-04“ im Managementsystem des BAZL ist Grundlage für eine rechtmässige Vergabe. Jede Beschaffung wird durch die dezentralen Vertragsjuristen sowie die zentrale Vertragsstelle begleitet und mit einem Laufzettel verifiziert. Sämtliche Verträge werden abschliessend durch den Leiter Ressourcen & Logistik visiert. Wesentliche Dokumente des Beschaffungsprozesses sind u.a. Laufzettel, Checkliste sowie die Interne Weisung betreffend der freihändigen Vergabe von Dienstleistungsaufträgen (IW 21). Bei Verpflichtungen ab 50 000 Franken muss das Visum des Leiters Finanzen & Controlling (RLFI) eingeholt werden. Die Wirtschaftlichkeit der Angebote wird im Vergabeverfahren auf Basis einer Nutzwertanalyse geprüft. Der Prozess verweist mit einem aktiven Link auf das Beschaffungsrecht (BöB/VöB) inkl. Anwendungshandbuch. Vertragsvorlagen, Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes, Selbstdeklaration und Unbefangenheitserklärung sind ebenfalls mit dem Beschaffungsprozess verlinkt.

Beurteilung

Der Beschaffungsprozess „S 22-04“ im Managementsystem des BAZL ist übersichtlich gestaltet. Es weist alle wesentlichen Punkte aus, die Verantwortlichen sind festgehalten, das Vorgehen wird erläutert. Nicht erwähnt wird die Integritätsklausel sowie die Anlaufstelle „Whistleblowing“ der EFK.

7.3.2 Die interne Weisung ist regelmässig zu aktualisieren

Gemäss BAZL wird die interne Weisung (IW 21) regelmässig aktualisiert. Die vom Bundesrat beschlossenen Änderungen des Beschaffungsrechts per 1. Januar 2010 wurden beispielsweise in dieser Weisung übernommen. Die Unterlagen inkl. entsprechenden Informationen sind im Intranet des BAZL hinterlegt. Zum Zeitpunkt der Prüfung EFK im November 2010 wird der WTO-Schwellenwert immer noch mit 248 950 Franken angegeben. Hinsichtlich des Einladungsverfahrens werden unter Ziffer 2 der Weisung grundsätzlich drei einzuholende Offerten, unter Ziffer 3 mindestens zwei einzuholende Offerten verlangt.

Der Schwellenwert für das freihändige Verfahren bei Dienstleistungen wurde mit der Revision der VöB per 1. Januar 2010 auf 150 000 Franken angehoben. Das BAZL hat diesen Wert übernommen.

Beurteilung

Die aktuell gültige interne Weisung IW 21 datiert vom 1. Februar 2010. In einigen Punkten entspricht die Weisung nicht mehr dem aktuellen Stand des Beschaffungsrechts. Beispielsweise wird unter Ziffer 3 der WTO-Schwellenwert immer noch mit 248 950 Franken angegeben, obschon dieser bereits seit dem 1. Juli 2010 auf 230 000 Franken herabgesetzt wurde. Im Zusammenhang mit dem Einladungsverfahren sind nicht zwei, sondern wenn möglich immer mindestens drei Konkurrenzofferten einzuholen. Es gilt der Grundsatz, dass Dienstleistungen immer im freien Wettbewerb zu beschaffen sind (Artikel 4 VöB). Bis zum 31. Dezember 2009 galt im BAZL grundsätzlich eine Höchstgrenze von 20 000 Franken für die freihändige Vergabe von Beschaffungen. Mit der Revision der VöB wurde der Schwellenwert für Dienstleistungen auf 150 000 Franken erhöht. Im Sinne des Wettbewerbs ist die Höhe des Schwellenwertes zu überdenken (vgl. Ziffer 8 Follow-up, Empfehlung Ziffer 4.3.2.1.1).

Empfehlung 7.3.2.1 (Priorität 2)

Die interne Richtlinie (IW 21) ist regelmässig zu aktualisieren. Zu berichtigen sind zudem der seit dem 1. Juli 2010 bestehende neue WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken sowie die mindestens drei anzufordernden Angebote im Einladungsverfahren.

Empfehlung 7.3.2.2 (Priorität 2)

Im Sinne des Wettbewerbs ist eine freiwillige Reduzierung des Schwellenwertes für freihändige Vergaben für Dienstleistungen (150 000 Franken) vorzunehmen.

7.3.3 Die Beschaffungen werden meist freihändig vergeben

Eine Übersicht über sämtliche Beschaffungen im BAZL existiert nicht. Wie im Kapitel 7.3 „Verträge ohne Delegation“ erwähnt, werden in dieser Prüfung nur die in der zentralen Vertragsdatenbank erfassten Geschäfte einbezogen.

Gemäss dieser Datenbank wurden im Jahr 2009 gesamthaft 101 Verträge⁵ mit einem Betragsvolumen von rund 2,2 Mio. Franken erstellt. Von diesen 101 Verträgen wurde gemäss BAZL eine WTO-Ausschreibung durch das Bundesamt für Statistik vorgenommen.⁶ 13 Vergaben erfolgten im Einladungsverfahren, 87 Geschäfte im freihändigen Verfahren. Bei 34 Geschäften war der Auftragswert grösser als 20 000 Franken, welcher im Jahr 2009 im BAZL als Schwellenwert für die freihändige Vergabe von Dienstleistungen galt.

Im Jahr 2010 wurden bis zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung gemäss zentralem Vertragscontrolling gesamthaft 68 Aufträge mit einem Betragsvolumen von rund 1,79 Mio. Franken erstellt. Von diesen 68 Verträgen erfolgten gemäss BAZL 8 Geschäfte im Einladungsverfahren und 60 im freihändigen Verfahren. In einigen wenigen Fällen war der Auftragswert grösser als 150 000 Franken, welcher

⁵ Bestandteil dieser 101 Verträge sind u.a. Mietverträge (z.B. für Helikopter). Diese unterstehen nicht dem Beschaffungsrecht.

⁶ Gemeinsame Beschaffung im Verbund mit anderen Bundesämtern. WTO-Vergabe erfolgt durch das Bundesamt für Statistik.

im Jahr 2010 als Schwellenwert für die freihändige Vergabe von Dienstleistungen gilt. Im offenen oder selektiven Verfahren wurden keine Beschaffungen vergeben.

Beurteilung

Das BAZL vergibt die Beschaffungen häufig freihändig, in einigen Fällen über dem entsprechend gültigen Schwellenwert. Dies wurde von der EFK bereits anlässlich der Prüfung 2007 bemängelt (siehe Ziffer 8 Follow-up, Empfehlung 4.3.2.1.1). Mit der generellen Erhöhung und Übernahme der seit 1. Januar 2010 gültigen neuen Schwellengrenze für die freihändige Vergabe von Dienstleistungen bis 150 000 Franken wird dem Grundsatz des BöB, die Beschaffungen im freien Wettbewerb zu vergeben, zu wenig entsprochen (vgl. Empfehlung unter Ziffer 7.3.2 „Die interne Weisung ist regelmässig zu aktualisieren“).

7.4 Die Prüfung einzelner Beschaffungsgeschäfte zeigen Mängel auf

Im Rahmen einer Stichprobe wurden gesamthaft 18 Beschaffungen bzw. Vergaben geprüft.⁷ Grundsätzlich wurde festgestellt, dass die Übersichtlichkeit der Dossiers durch den beigelegten „Laufzettel Vertragserstellung“ und „Checkliste“ gut ist. Die Entscheidüberlegungen sind dadurch in den meisten Fällen transparent. Zu bemängeln ist, dass die Visen auf den erwähnten Unterlagen grundsätzlich nicht mit einem Datum versehen sind. Den Dossiers liegen zum Teil nicht alle Unterlagen bei, so fehlen zum Teil sämtliche Angebote beim Einladungsverfahren. Auch liegt den Unterlagen keine Integritätsklausel bei. Diese ist beizulegen sowie in den Vertragswerken zu integrieren.

Beurteilung

Die Dossiers sind übersichtlich, vollständig und transparent zu führen. Die Dossierinhalte sind zu verbessern. Die Visen auf den Laufzetteln und Checklisten sind mit einem Datum zu versehen. Den Dossiers sind sämtliche Unterlagen (z.B. sämtliche Angebote beim Einladungsverfahren) beizulegen. Die Integritätsklausel ist in den Vertragswerken zu integrieren und den Auftragnehmern beizulegen.

Empfehlung 7.4.1 (Priorität 1)

Den Unterlagen an den Auftragnehmer ist die Integritätsklausel beizulegen. Diese ist auch in das Vertragswerk zu integrieren.

Empfehlung 7.4.2 (Priorität 2)

Den Visen auf dem „Laufzettel Vertragserstellung“ und der „Checkliste“ ist immer das Datum beizufügen. Sämtliche massgebenden Unterlagen wie alle Angebote beim Einladungsverfahren sind beizulegen.

7.4.1 Trotz beschaffungsrechtlicher Bedenken wurde das Geschäft freihändig vergeben

Die [REDACTED] übernimmt seit 1996 Aufgaben des BAZL im Rahmen des Sachplans Infrastruktur der Luftfahrt, des Lärmbelastungskatasters sowie der Anwendung und Bewirtschaftung des Geografischen Informationssystems. Das gesamte bisherige Auftragsvolumen beläuft sich auf bisher rund 1 Mio. Franken. Der Auftrag (Beilage 1, Ref-EFK 10317-15) an die [REDACTED]

⁷ Vgl. Beilage 1 „Durch die EFK geprüfte Beschaffungen“.

wurde letztmals im Juli 2007 mittels Einladungsverfahren für drei Jahre mit einem Kostendach von 230 000 Franken vergeben. Dieses Kostendach musste im Sommer 2009 für die restliche Laufzeit bis Juni 2010 um 80 000 auf 310 000 Franken erhöht werden. Hinsichtlich einer Verlängerung des [REDACTED]-Mandats gelangte das BAZL an den Rechtsdienst des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund (KBB) um die beschaffungsrechtliche Vergabe des Mandats abklären zu lassen. Gemäss Prüfung des Rechtsdienstes KBB muss eine Weiterführung des vorliegenden Auftrages über das Jahr 2010 hinaus grundsätzlich im offenen oder selektiven Verfahren ausgeschrieben werden. Einerseits überschreitet das Gesamtvolumen innerhalb von vier Jahren den WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken, andererseits fallen die vergebenen Aufgaben in den Anwendungsbereich des Gesetzes (BöB). Trotz dieser konkreten Antwort wird mit der amtsinterner Aktennotiz vom 15. Januar 2010 – im Bewusstsein der beschaffungsrechtlichen Risiken - empfohlen, freihändig für weitere drei Jahre an die Firma [REDACTED] zu vergeben. Gemäss Aktennotiz BAZL vom 16. Juli 2010 hat sich die Verwaltungseinheit mit der Materie der Vergabe auseinander gesetzt. Ihres Erachtens wurde mit der bestehenden Lösung das wirtschaftlich günstigste Angebot evaluiert. Aus diesen Gründen wurde die Weiterführung des Auftragsverhältnisses mit der [REDACTED] beantragt. Aus Sicht des BAZL rechtfertigen die Komplexität der Aufgaben, die Marktsituation sowie die breite Vielfalt der von [REDACTED] übernommenen Aufgaben die Vergabe mittels Einladungsverfahren im Jahre 2007 und gemäss Artikel 36 Absatz 2 Ziffer d VöB i.V.m. Artikel 13 Absatz 1 Ziffer c VöB eine weitere Vergabe des Auftrages im freihändigen Verfahren.

Es wurde ein Vertrag, rückdatiert auf den 1. Juni 2010, für drei Jahre mit einem Kostendach von 230 000 Franken exkl. MWSt. abgeschlossen. Auf dem Laufzettel im Dossier gab der Direktor sein Einverständnis unter der Bedingung, dass das Mandat im Jahr 2013 im Einladungsverfahren vergeben wird.

Beurteilung

Die EFK schliesst sich der Beurteilung des Rechtsdienstes des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund (KBB) an, wonach die Vergabe grundsätzlich im offenen oder selektiven Verfahren hätte durchgeführt werden müssen. Da auch bereits heute festgehalten wird, dass im Jahr 2013 erneut ein Einladungsverfahren durchgeführt werden soll, steht fest, dass die Dienstleistung ein lange andauerndes, wiederkehrendes Bedürfnis darstellt. Der Auftragswert ist auf vier Jahre aufzurechnen und berechnet sich auf rund 308 000 Franken. Die WTO-Schwellengrenze wird dadurch klar überschritten, ein offenes oder selektives Verfahren ist einzuleiten. Da der Vertrag mit der [REDACTED] laut Ziffer 6 Absatz 2 von beiden Vertragsparteien jederzeit schriftlich widerrufen oder gekündigt werden kann, muss umgehend eine offene oder selektive Ausschreibung eingeleitet werden. Sobald der Zuschlag rechtskräftig geworden ist, kann der bisherige Vertrag gekündigt werden.

Empfehlung 7.4.1.1 (Priorität 1)

Da der [REDACTED] (Lärmbelastungskatasters, Anwendung und Bewirtschaftung des Geografischen Informationssystems) laut Ziffer 6 Absatz 2 von beiden Vertragsparteien jederzeit schriftlich widerrufen oder gekündigt werden kann, muss umgehend eine offene oder selektive Ausschreibung eingeleitet werden. Sobald der Zuschlag rechtskräftig geworden ist, kann der bisherige Vertrag gekündigt werden.

7.4.2 Der Motor- und Kabinenersatz hätte ausgeschrieben werden müssen

Die Durchführung von zwei Motorenwechseln sowie den Ersatz des Kabineninterieurs am Luftfahrzeug HB-GPC wurde im Einladungsverfahren (EFK-Ref. 10317-17, Beilage 1) vergeben. Den Zuschlag erhielt die Firma [REDACTED]. Der Vertrag wurde im August 2010 unterzeichnet, der Auftragswert betrug 250 000 Franken (Kostendach) inkl. Mehrwertsteuer (MWSt.).

Beurteilung

Seit dem 1. Juli 2010 ist der WTO-Schwellenwert auf 230 000 Franken festgelegt. Mit einem Auftragswert von 250 000 Franken inkl. MWSt. bzw. rund 233 000 Franken exkl. MWSt. liegt die Beschaffung knapp über dem WTO-Schwellenwert. Die Vergabe ist nicht rechtskonform, sie hätte ausgeschrieben werden müssen.

8 Follow-up (Nachrevision) bezüglich Umsetzung der wichtigsten finanziellen Empfehlungen aus Revision 2007

Die Empfehlungen aus der Revision 2007 wurden von den Verantwortlichen grösstenteils erledigt, teilweise umgesetzt bzw. entsprechende Massnahmen eingeleitet. Diesbezüglich ist Nachstehendes zu den noch offenstehenden Empfehlungen zu vermerken (Ziffern gemäss EFK-Bericht Nr. 1.7261.803.00285.02 vom 18. Juni 2007).

Empfehlung 4.2.5.1

„Für die Mitarbeitenden des Finanzdienstes sind die umfassenden Mutationsberechtigungen von Personendaten im Sinne einer klaren Funktionentrennung aufzuheben.“

Beurteilung

Die zahlreichen Mutationsberechtigungen von Mitarbeitenden des Finanzdienstes im Personalbereich SAP bestehen immer noch. Die EFK ist nach wie vor der Meinung, dass diese Berechtigungen zwecks klarer Funktionentrennung und Stärkung des IKS soweit wie möglich einzuschränken sind. Die Empfehlung aus dem Jahr 2007 war im Revisionszeitpunkt nicht umgesetzt.

Anlässlich der Schlussbesprechung wurde der EFK mitgeteilt, dass die Anpassung der Berechtigungen per 1. Februar 2011 erfolgt ist.

Empfehlung 4.3.2.1.1

„Freihändige Vergaben:

Die freihändige Vergabe ist restriktiv zu handhaben, es gilt der Grundsatz des freien Wettbewerbs. Bei den freihändigen Vergaben von Dienstleistungen unter dem Schwellenwert von 50 000 Franken sind die Leistungen und Honorare auszuhandeln. Die oberen Grenzen der zu vereinbarenden Honorarsätze sind durch die Rahmentarife gemäss Art. 58 VöB vorgegeben. Bei den übrigen Vergaben soll das BAZL prüfen, wieweit im Hinblick auf die sparsame Mittelverwendung ein tieferer Schwellenwert als 50 000 Franken angewendet werden kann. Alle Unterlagen im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren sind für die Dauer von mindestens drei Jahren aufzubewahren. Das in Beschaffungen involvierte Personal des BAZL ist auf die wirtschaftliche und wirksame Mittelverwendung (Art. 1, Abs. 2, lit. b FHG) und auf den Grundsatz des Wettbewerbs (Art. 4 VöB) zu sensibilisieren.“

Bis Ende 2009 wurde der Schwellenwert für freihändige Beschaffungen amtsintern auf 20 000 Franken festgelegt. Seit der Revision der VöB per 1. Januar 2010 wurde auf diesen freiwilligen tieferen Wert verzichtet (Entscheid der Amtsleitung). Die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung wird durch die Kostenstellenverantwortlichen sowie die dezentralen und den zentralen Vertragsjuristen sichergestellt. Es findet zudem ein halbjährlicher Informations- und Erfahrungsaustausch der dezentralen und zentralen Vertragsjuristen statt (Sensibilisierung usw.). Die Beschaffungsunterlagen werden mindestens drei Jahre aufbewahrt (zentrale Vertragsstelle). WTO-Ausschreibungen (seit 2007 zwei Vergaben) werden unter Beizug des KBB durchgeführt.

Beurteilung

Die EFK bedauert den Entscheid der Amtsleitung, den tieferen Schwellenwert für freihändige Vergaben aufgehoben zu haben. Dies umso mehr, als dass dieser mit der Revision der VöB für Dienstleistungen per 1. Januar 2010 auf 150 000 Franken erhöht wurde. Im Sinne des Wettbewerbs ist die freiwillige Reduzierung des Schwellenwertes für Dienstleistungen vom BAZL erneut zu überdenken. Die Empfehlung ist somit nicht umgesetzt (siehe auch Ziffer 7.3.2.2).

9 Informatik-Umfeld

9.1 Informationsbeschaffung und Risikobeurteilung

Im Informatikumfeld ging es der EFK darum, eine erste Informationsbeschaffung durchzuführen, mit dem Ziel, eine grobe Risikobeurteilung der IKT-Systeme⁸ und deren Schnittstellen zu ermöglichen. Zusätzlich wurden Empfehlungen der EFK aus früheren Revisionen auf ihren Umsetzungsstand geprüft.

Die EFK stellt fest, dass die Geschäftsprozesse inkl. derjenigen der IKT im BAZL dokumentiert sind und die IKT-Systeme die Prozesse entsprechend unterstützen. Die Strategische Informatikplanung (SIP) war im BAZL bis jetzt eher bottom up geprägt. Mit der neuen Führung ab anfangs 2011 im Bereich Ressourcen und Logistik sollten die Anliegen der Amtsleitung BAZL nun gut in die SIP einfließen können.

Ein IKT-Portfolio-Management gemäss Informatikstrategieorgan-Vorgaben (ISB) des Bundes gibt es in diesem Sinn (noch) nicht beim BAZL. Es findet lediglich ein quartalsweises RLIT-Reporting⁹ gegenüber der Amtsleitung BAZL statt. Dieses Reporting sollte unbedingt mit den finanziellen Grössenordnungen der Vorhaben ergänzt werden. Die Amtsleitung BAZL sollte wissen, was einzelne Vorhaben kosten. Wenn das heutige RLIT-Reporting mit dem bestehenden IKT-Cockpit des ISB geführt würde, könnten Doppelspurigkeiten und zusätzliche Aufwände vermieden werden. Dazu würde kommen, dass die Aggregation der IKT-Portfoliodaten aus dem BAZL auch auf Stufe Informatikrat (IRB) Bund transparent wären. Der Chef RILT nahm diese Vorschläge der EFK entgegen und wird diese gemäss Aussage vom 13. Dezember 2010 prüfen und soweit als möglich auch umsetzen.

Positiv beurteilt die EFK insbesondere, dass das BAZL

⁸ IKT-Systeme: Informations-, Kommunikations- und Technologie-Systeme

⁹ RLIT: Ressourcen und Logistik, Sektion Informatik

- ressourcenproblematische Aspekte im personellen Bereich pro aktiv angeht und so seine führende Rolle in der (Weiter-)Entwicklung des Systems EMPIC-EAP wahrnehmen kann;
- die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Bereich RLIT definiert und kommuniziert hat;
- die Systembeschreibungen für die IKT-Systeme inkl. grafischer Form (IKT-Landschaft) dokumentiert hat;
- gut nachvollziehbare Risikoüberlegungen durch die RLIT betreffend Stärken und Schwächen des EMPIC-EAP aus dem Sommer 2008 dokumentiert hat. Die Empfehlung der EFK, diese Analysearbeit zu aktualisieren, wurde vom Chef RLIT positiv aufgenommen.

9.2 Schnittstelle EMPIC-EAP (European Aviation Processing System) zu SAP

Daten für Rechnungen aus dem EMPIC-EAP werden primär von den vier Modulen FCL, AR, MPL und OMS generiert und über die heute individuell gelöste SAP-Schnittstelle (es wird nicht das Standard Modul ERP Interface von EMPIC verwendet) ins SAP transferiert. Die Schnittstelle inkl. IKS ist beschrieben und somit nachvollziehbar. Es besteht nicht nur ein Protokoll sondern auch eine GUI-Oberfläche (Bildschirmmaske) über die der Datentransfer und der Stand der Abarbeitung überprüft werden kann. Somit ist die Empfehlung 4.1.3 aus dem Jahr 2007 (Bericht EFK Nr. 1.7261.803.00285.02 vom 18. Juni 2007) erledigt. Durch das bereits implementierte IKS wird eine klare Abstimmung zwischen EMPIC und SAP ermöglicht.

Die ganzen Test- und Abnahmeprozedere sind dokumentiert jedoch wegen der Komplexität des Systems EMPIC-EAP, aus Sicht der EFK, risikobehaftet. Mögliche negative Auswirkungen im Alltag resp. auf die Reputation des BAZL können nicht ausgeschlossen werden. Die Art und Weise wie heute Änderungen im System EMPIC-EAP getestet werden, sind in diesem Kontext für die EFK noch nicht überzeugend. Die EFK behält sich vor, die Test- und Abnahmeprozesse einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

10 Schlussbesprechung

Das Ergebnis der Prüfung wurde am 16. Dezember 2010 bereits vorbesprochen. Dabei wurden auch kleinere Bemerkungen mitgeteilt, die nicht zu einer Empfehlung oder Aufnahme in diesem Bericht führten. Die Schlussbesprechung fand am 16. Februar 2011 statt. An der Besprechung nahmen teil:

BAZL: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

EFK: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Von unseren Ausführungen und Hinweisen wurde Kenntnis genommen. Die EFK dankt an dieser Stelle allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BAZL für die uns gewährte freundliche und sachkundige Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

Beilagen:

1. Liste der durch die EFK geprüften Beschaffungen
2. Empfehlungsübersicht