



Reg. Nr. 1.11429.500.00149.04
30. November 2011

Notiz

an die Finanzdelegation der eidg. Räte

Einsatz externer Arbeitskräfte im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) – Eine Situationsanalyse

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wesentliche in Kürze	3
2	Auftrag	5
3	Prüfungsziel und Abgrenzung.....	5
4	Geprüfte Stellen und Prüfungsvorgehen	6
5	Massgebliche Grundlagen	6
6	Einsatz externer Arbeitskräfte im VBS – eine Kurzübersicht	7
7	Eigene Mitarbeitende versus externe Arbeitskräfte.....	8
7.1	Kein zentrales Knowledge-Management.....	8
7.2	Bewirtschaftung vakanter Stellen – Einfluss auf den Einsatz Externer	8
7.3	Strukturelle Probleme begünstigen den Einsatz Externer	9
7.4	Anstrengungen zur Aufgabenzuweisung an eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	10
8	Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit externer Arbeitskräfte.....	11
8.1	Strukturelle Probleme und der Weg des kleinsten Widerstandes strapazieren teilweise die Wirtschaftlichkeit	12
8.2	Teilweise (weitgehende) Abhängigkeiten von externen Arbeitskräften.....	13
8.3	Know-how-Transfer beim Einsatz Externer – oft Wunschdenken	14
9	Recht- und Ordnungsmässigkeit des Einsatzes Externer.....	15
9.1	Einhaltung der Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen...	15
9.2	Erfolgskontrolle und Leistungsbewertung kann verbessert werden	15
9.3	Risiken bei den Personensicherheitsprüfungen	16
10	Steuerung und Bewirtschaftung des Einsatzes externer Arbeitskräfte.....	17
11	Prüfungen Inspektorat VBS – Empfehlungen, Massnahmen, weiteres Vorgehen	18

- Wo werden im VBS externe Arbeitskräfte eingesetzt?

Externe Arbeitskräfte werden grundsätzlich in allen Organisationseinheiten (OE) des VBS eingesetzt, wobei es grössere Unterschiede gibt. Der Einsatz externer Arbeitskräfte konzentriert sich im Wesentlichen bei den OE mit zentralen Funktionen, mit Querschnittsaufgaben und mit Leistungserbringungsfunktionen. Hier ist auch der grösste Teil der laufenden Projekte angesiedelt, wo regelmässig und in grösserem Umfang externe Arbeitskräfte eingesetzt werden. Der Einsatz Externer erfolgt gemäss den erhaltenen Informationen befristet und für präzise umschriebene Aufgaben.

- Verfügt die Bundesverwaltung nicht über eigene qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um diese Aufträge abzuwickeln?

Organisatorisch besteht kein zentrales Knowledge-Management des Personals. Die Zurverfügungstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Spezialwissen an eine andere OE ist insgesamt aufgrund bereits bestehender Knappheit bei spezialisiertem Fachwissen wenig realistisch bzw. nur in Ausnahmefällen möglich. Ob ein zentrales Knowledge-Management Abhilfe schaffen würde, wird bezweifelt.

Es gibt verschiedene Gründe, die zum (befristeten) Einsatz externer Arbeitskräfte führen. Der Einsatz erfolgt sowohl in Kernbereichen wie auch in Nicht-Kernbereichen. Die Einflussmöglichkeiten der einzelnen OE sind zumindest teilweise limitiert. Es gibt Indizien, wonach der Einsatz externer Arbeitskräfte nicht immer dem Primat der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt.

Aus heutiger Sicht unbefriedigend ist die Tendenz, fehlende personelle Ressourcen / fehlendes Wissen in Kernbereichen aus „Spargründen“ über Sachkredite extern einzukaufen, dies insbesondere in Fällen, wo Tätigkeiten auch intern erledigt werden könnten bzw. kein umfangreiches Spezialwissen erforderlich ist. Einsparungen bei Personalkrediten werden in der Regel durch Ausgaben bei Sachkrediten (über-) kompensiert. Die generelle Wirtschaftlichkeit solcher Lösungen muss bezweifelt werden. Zielführender wäre, bei real abnehmenden Personalkrediten gleichzeitig einen äquivalenten Leistungsverzicht zu beschliessen und / oder die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern (sofern möglich). Ansonsten besteht das Risiko, Lücken bei Personalkrediten via Sachkredite zu füllen.

Der Einsatz Externer ist, zumindest im VBS, auch aus sicherheitspolitischen Überlegungen nicht ohne Risiko. Dies auch deshalb, weil oft aus zeitlichen Gründen keine vertieften sicherheitsrelevanten Personensicherheitsprüfungen vorgenommen werden (können).

Auf den Einsatz externer Arbeitskräfte wird auch in Zukunft nie ganz verzichtet werden können. Die Frage, wo ein Einsatz Externer vertretbar bzw. sinnvoll / wirtschaftlich ist und wo nicht, kann nicht so einfach beantwortet, sondern muss differenziert betrachtet werden und ist letztlich Teil der Aufgaben der Führung. Dies hängt auch von den geltenden Rah-

menbedingungen ab, welche teilweise nicht optimal sind. Wenn der Umfang der eingesetzten externen Arbeitskräfte optimiert werden soll, muss die Betrachtung umfassend erfolgen, und es müssen alle Rahmenbedingungen einbezogen werden (inkl. die bestehenden Führungsprozesse).

- Ist der Einsatz externer Arbeitskräfte zweckmässig und wirtschaftlich?

Im Rahmen der vorliegenden Abklärungen sind wir nicht auf Sachverhalte gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass der Einsatz externer Arbeitskräfte nicht zweckmässig im Sinne von nicht zielführend erfolgte.

Betreffend Wirtschaftlichkeit wurden im Rahmen dieser Prüfung keine detaillierten fallbezogenen Abklärungen vorgenommen. Aufgrund der Informationen und Erkenntnisse kann davon ausgegangen werden, dass der Einsatz externer Arbeitskräfte teilweise nicht wirtschaftlich erfolgt oder eine wirtschaftlichere Lösung möglich ist. Verbesserungspotential besteht auch bei der Bedarfsanalyse und in der internen nachträglichen Beurteilung des Einsatzes externer Arbeitskräfte (Erfolgskontrolle).

Problematisch ist vor allem die erwähnte spürbare Entwicklung der sich öffnenden Lücke zwischen plafonierten bzw. abnehmenden Personalkrediten einerseits und gleichbleibenden / erhöhten / nicht in gleichem Masse abnehmenden Leistungsvorgaben andererseits, die über den Umweg externer Arbeitskräfte (Sachkredite) geschlossen wird. Den vermeintlichen Vorteilen einer externen Arbeitskraft stehen die auf ein Jahr gerechneten hohen Kosten sowie die Unsicherheit der Arbeitsbeziehung (Loyalität, nachhaltige und langfristige Verfügbarkeit, Abhängigkeit) gegenüber.

Wie hoch der Anteil der „unwirtschaftlichen“ Einsätze Externer ist, kann hier nicht beurteilt, sondern müsste vertieft geprüft werden. Das Inspektorat VBS hat im Rahmen seiner Prüfungen bei rund 10 Prozent der geprüften Verträge die Zweckmässigkeit der Auswärtsvergabe im Vergleich mit einer internen Erledigung in Frage gestellt. Hieraus lässt sich allerdings keine verlässliche Aussage zur Wirtschaftlichkeit bzw. Sparsamkeit machen.

- Erfolgt der Einsatz externer Arbeitskräfte ordnungs- und rechtmässig?

Wenn auch Schwachstellen bestehen, so werden doch in der Regel die formellen Aspekte recht gut eingehalten. Viel wichtiger, aber auch schwieriger zu überprüfen, ist die effektive Notwendigkeit, also die Bedarfsanalyse.

- Wird der Einsatz externer Arbeitskräfte professionell gesteuert und bewirtschaftet?

Im VBS bestand im Zeitpunkt der Abklärungen kein flächendeckendes Vertragsmanagement. In diesem Bereich soll das auf Stufe Bund laufende Projekt „Vertragsmanagement Bund“ mittelfristig (genannt wird 2013) eine Verbesserung bringen.

- Das Inspektorat VBS hat 2009 und 2011 zu diesem Thema Prüfungen durchgeführt

Das Inspektorat VBS hat in seinen zwei Berichten zu verschiedenen der oben erwähnten Bereiche diverse Verbesserungsvorschläge genannt bzw. Empfehlungen formuliert (vgl. Kapitel 3 und 11). Das VBS hat daraufhin verschiedene (Sofort-)Massnahmen beschlossen. Zum weiteren Vorgehen bezüglich Umsetzung dieser Empfehlungen konnten noch keine konkreten Angaben gemacht werden, da es im Zeitpunkt der Abklärungen der EFK noch zu früh war, weil die Umsetzung eine gewisse Zeit benötigt.

2 Auftrag

Anlässlich der ersten ordentlichen Sitzung der Finanzdelegation vom 7./8. Februar 2011 hat die Eidg. Finanzkontrolle bereit erklärt, in Beantwortung der Frage der GPK-S eine Prüfung mit Schwerpunkt „Situationsanalyse des Einsatzes externer Arbeitskräfte beim Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)“ durchzuführen.

3 Prüfungsziel und Abgrenzung

Im Zentrum der vorliegenden Situationsanalyse stand das Ziel, soweit möglich nachfolgende Fragen zu beantworten:

- Wo werden im VBS externe Arbeitskräfte eingesetzt? (Kapitel 6)
- Verfügt die Bundesverwaltung nicht über eigene qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um diese Aufträge abzuwickeln? (Kapitel 7)
- Ist der Einsatz externer Arbeitskräfte zweckmässig und wirtschaftlich? (Kapitel 8)
- Erfolgt der Einsatz externer Arbeitskräfte ordnungs- und rechtmässig? (Kapitel 9)
- Wird der Einsatz externer Arbeitskräfte professionell gesteuert und bewirtschaftet? (Kapitel 10)

Beschaffungsrechtliche Fragen lagen nicht im Fokus der Prüfung, da diese durch das Inspektorat VBS in zwei Prüfungen im September 2009 und Februar 2011 umfassend geprüft worden sind.¹ Aus Rücksicht auf die geprüften Stellen wurde das Prüfungsvorgehen der EFK so abgestimmt, dass möglichst keine Doppelspurigkeiten zu den abgeschlossenen Arbeiten des Inspektorats VBS auftraten. Insbesondere sind keine Prüfungshandlungen auf Vertragsebene vorgenommen worden, da diese einen wesentlichen Bestandteil der Prüfungshandlungen durch das Inspektorat VBS darstellten. Wo Berührungspunkte vorlagen, sind Erkenntnisse gemäss den Berichten des Inspektorats VBS in den vorliegenden Bericht eingeflossen. Auf eine detaillierte Wiedergabe der Ergebnisse der erwähnten Prüfungen wird verzichtet, in Kapitel 11 wird nur kurz darauf eingegangen.

Fragen im Zusammenhang mit der technischen Verbuchung der Ausgaben für die Beauftragung Dritter sind im Rahmen der Prüfung der EFK ebenfalls nicht beurteilt worden.

¹ Revision Nr. 1 Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, Bericht vom 23. September 2009
Nachrevision Nr. 1.1 Dienstleistungsverträge, Bericht vom 4. Februar 2011

4 Geprüfte Stellen und Prüfungsvorgehen

Die Prüfung erfolgte mittels Fragebogen sowie daran anschliessend mittels vertiefender Interviews bei ausgewählten Ansprechpartnern aus verschiedenen OE des VBS.

Per Fragebogen sind folgende OE des VBS in die Prüfung einbezogen worden:

- Generalsekretariat VBS (GS VBS)
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)
- Bundesamt für Sport (BASPO)
- armasuisse (ohne swisstopo)

Im Departementsbereich Verteidigung:

- Führungsstab der Armee (FSTA)
- Luftwaffe (LW)
- Höhere Kaderausildung der Armee (HKA)
- HEER
- Armeestab (A Stab)
- Führungsunterstützungsbasis (FUB)
- Logistikbasis der Armee (LBA)

Im Anschluss an die Auswertung der beantworteten Fragebogen wurden Interviews bei OE mit vorwiegend Querschnittsfunktionen (A Stab) bzw. Leistungserbringungsaufgaben (FUB, LBA) und bei der zentralen Beschaffungsstelle (armasuisse) durchgeführt.

Die im vorliegenden Bericht gemachten Aussagen beruhen auf Auswertungen der Fragebogen bzw. den Angaben anlässlich der durchgeführten Interviews sowie auf den erwähnten Prüfungen des Inspektorats VBS. Vertiefende Prüfungen von Prozessen und Verträgen wurden nicht durchgeführt.

Begriffsbestimmung und Geltungsbereich zum vorliegenden Bericht richten sich nach Ziffer 2 Absatz 2 der VBS-Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsaufträgen vom 17. Dezember 2008. Sie umfassen demnach Aufträge an Dritte, die nicht der Bundesverwaltung angehören, sowie privatrechtliche und finanzrelevante Verträge mit Beschaffungscharakter, jedoch keine Beschaffung von Gütern, Bauaufträgen oder Lieferungen beinhalten.

5 Massgebliche Grundlagen

- Weisungen VBS vom 17. Dezember 2008 über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen
- Weisungen Chef der Armee über die Beschaffung von Dienstleistungen Dritter und das Eingehen von Kooperationen vom 24. März 2010 (Ausführungsbestimmungen obiger Weisungen für Bereich V)
- Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 19. Dezember 2001.

6 Einsatz externer Arbeitskräfte im VBS – eine Kurzübersicht

Nachfolgend soll in einer kurzen Übersicht aufgezeigt werden, wo, wofür und in welchem Umfang externe Arbeitskräfte im VBS eingesetzt werden. Auf die Gründe für den Einsatz externer Arbeitskräfte wird ab Kapitel 7 näher eingegangen.

Externe Arbeitskräfte werden grundsätzlich in allen OE des VBS eingesetzt, wobei es grössere Unterschiede gibt. Der Einsatz externer Arbeitskräfte konzentriert sich im Wesentlichen bei den OE mit zentralen Funktionen (armasuisse, Kompetenzzentrum Beschaffungen) aber auch auf OE mit Querschnittsaufgaben (A Stab) bzw. Leistungserbringungsfunktionen (FUB, LBA). Hier ist auch der grösste Teil der laufenden Projekte angesiedelt, bei denen regelmässig und in grösserem Umfang externe Arbeitskräfte eingesetzt werden. Bei diesen OE gehört der regelmässige Einsatz externer Arbeitskräfte auch in Bereichen der Kernkompetenzen teilweise zum Alltag. In den anderen OE des VBS findet der Einsatz externer Arbeitskräfte im kleineren Rahmen und ohne besondere Problemscheinungen statt. Gemäss Aussagen der befragten Stellen findet grundsätzlich kein unbefristeter Einsatz von Externen statt, oder er erfolgt befristet und für präzise umschriebene Aufgaben. Die Aussagen in den nachfolgenden Kapiteln beziehen sich entsprechend schweremässig auf die erwähnten OE mit erhöhtem Einsatz externer Arbeitskräfte.

Der Einsatz externer Arbeitskräfte erfolgt grösstenteils im Bereich der nachfolgend aufgeführten Kategorien (keine abschliessende Aufzählung): Beratung (Projekte, Coaching), Forschung, Informatikdienstleistungen, Wartung / Unterhalt / Betrieb, Serviceleistungen (Bewachungsaufgaben, Pikettdienste, Reinigungen etc.), Ausbildung und Kommunikation (Befragungen).

Das Inspektorat VBS wertete die Vergabe aller Dienstleistungsverträge im VBS in der Zeit von Januar 2009 bis Ende August 2010 aus. Es ergab sich eine Liste mit gut 2500 Verträgen mit einem Vertragsvolumen von knapp 310 Mio. Franken:

- Verteidigung: rund 1500 Verträge mit einem Vertragsvolumen von ca. 164 Mio. Franken
- armasuisse: rund 640 Verträge mit einem Vertragsvolumen von ca. 115 Mio. Franken
- BABS: rund 170 Verträge mit einem Vertragsvolumen von ca. 17 Mio. Franken
- GS VBS: rund 100 Verträge mit einem Vertragsvolumen von ca. 8 Mio. Franken
- BASPO: rund 70 Verträge mit einem Vertragsvolumen von ca. 6 Mio. Franken

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, hat die EFK, wie in Kapitel 3 erwähnt, für die vorliegende Prüfung darauf verzichtet, nochmals in grossem Umfang Dienstleistungsverträge im Detail zu prüfen. Denn gezielte Auswertungen pro OE im VBS (aktuelle oder über einen gewählten Zeitraum verteilt annähernd genaue Angaben über Anzahl und Volumen von Vertragsverhältnissen) konnten mangels eines zeitgemässen und einheitlichen Vertragsmanagements nicht ohne grossen Aufwand realisiert werden. Die EFK stützt sich auf das erst vor kurzem durch das Inspektorat VBS ermittelte Mengengerüst als Richtgrösse ab.

7 Eigene Mitarbeitende versus externe Arbeitskräfte

Verfügt die Bundesverwaltung nicht über eigene qualifizierte Mitarbeitende, um diese Aufträge abzuwickeln?

Zur Beantwortung dieser Frage sind u.a. Abklärungen zur Situation beim Knowledge-Management, bei der Bewirtschaftung vakanter Stellen, zu strukturellen Problemen sowie zu Anstrengungen für die Aufgabenzuweisung an das eigene Personal durchgeführt worden.

7.1 Kein zentrales Knowledge-Management

Die Nützlichkeit, Kompetenzen beim Personal zentral zu erfassen und bei Bedarf entsprechenden Know-how-Trägern zuordnen zu können, ist auch beim VBS immer wieder Gesprächsthema. Ein flächendeckendes und einheitlich ausgestaltetes Knowledge-Management beim Bundespersonal – analog dem geplanten Vertragsmanagement für die Bundesverwaltung – ist gegenwärtig kein Thema. Ein verwaltungseinheits- oder depar-tementsübergreifendes System lässt sich infolge der weitgehenden Spezialisierung in den OE nur in gewissen Fällen mit Möglichkeiten zur Pool-Bildung umsetzen (Nachfrage nach gleichartigen Kenntnissen und Fähigkeiten, z.B. Projektleiter). Die Verschiebung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Spezialwissen von einem Amt zum anderen auf Abruf kann aber nur funktionieren, wenn auf deren Dienste am bisherigen Arbeitsort zeitweise oder dauernd verzichtet werden kann. Dies wiederum tritt entweder nur in wenigen Einzelfällen auf, oder aber es muss die grundsätzliche Frage zum effizienten Personaleinsatz aufgeworfen werden. Aufgrund der Rückmeldungen ist ein solcher interner Austausch wegen der bereits bestehenden Knappheit an spezialisiertem Fachwissen wenig realistisch.

Der Nutzen eines OE-übergreifenden Knowledge-Managements wird je nach OE unterschiedlich beurteilt. Es wird betont, dass es primär eine Führungsaufgabe ist, sicherzustellen, dass je OE die jeweils benötigten Kompetenzen vorhanden sind (strategisches Kompetenzmanagement / Bedarfs- und Ausbildungsplanung).

7.2 Bewirtschaftung vakanter Stellen – Einfluss auf den Einsatz Externer

Die Wiederbesetzung vakanter Stellen innert nützlicher Frist wird grundsätzlich als kritisch beurteilt. Namentlich bei den OE mit Leistungserbringungsfunktionen muss im Vergleich zu früheren Jahren oft höher qualifiziertes Personal mit höheren Durchschnittslöhnen eingesetzt werden. Ohne nominelle Anpassungen bei der Gesamtlohnsumme können Vakanzenzunehmend nicht mehr intern besetzt werden, weil die verfügbare Lohnsumme (Personalkredit) für weniger Stellen reicht. Externe werden also teilweise deshalb beschäftigt, weil der verfügbare Personalkredit für die interne Aufgabenzuweisung nicht mehr ausreicht.

In gewissen Berufsgruppen (IT, Fachspezialisten) können eine angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt bzw. teilweise bei den Personalfinzen sowie die Anstellungsbedingungen des Bundes (Einreihungskonzept) dazu führen, dass freigegebene Stellen infolge fehlender oder qualitativ ungenügender Bewerbungseingänge nicht besetzt werden können.

nen. Vakante Stellen, welche betriebsrelevante Aufgaben betreffen, werden über den befristeten Einsatz externer Arbeitskräfte besetzt. Als Notlösung werden teilweise auch Armeeingehörige eingesetzt.

Als wegen der bestehenden Verfahren teilweise erschwerend empfunden wird zudem der Eintrittsprozess (Ausschreibungsprozedere, Bewilligungsverfahren, teilweise mehrmonatige Frist für Wiederbesetzung) empfunden, was prozessbedingt dazu führt, dass diverse Stellen vakant bleiben (und teilweise befristet durch Externe besetzt werden).

Grössere Abgänge in kurzer Zeit in Folge von Pensionierungen (z.B. aufgrund von Veränderungen bei den Konditionen / Leistungen bei der Pensionskasse) führten in der Vergangenheit ebenfalls zu vakanten Stellen (und zusätzlichem Know-how-Verlust). Falls diese Stellen nicht rechtzeitig neu besetzt werden können, muss teilweise auch das verlorene Know-how über Externe bzw. die Wiederbeschäftigung von Pensionierten im Auftragsverhältnis wiederaufgebaut bzw. eingekauft werden.

7.3 Strukturelle Probleme begünstigen den Einsatz Externer

Der zunehmende Einfluss der Informatik bzw. von Informationstechnologien auf alle Prozesse führt, wie in Kapitel 7.2 erwähnt, dazu, dass im Vergleich zu früheren Jahren in gewissen Bereichen höher bzw. anders qualifiziertes Personal benötigt wird, welches oft auch höhere Kosten verursacht; dies mit den oben erwähnten Folgen bei gleichbleibenden Personalkrediten (Kapazitäten). Die gestiegenen technischen Anforderungen (Kapazität) bei immer komplexeren Systemen (u.a. im Rüstungsbereich) stellen höhere Anforderungen (Know-how / Aus- und Weiterbildung) an das eigene Personal bzw. führen immer öfter zu zunehmenden Abhängigkeiten von Lieferfirmen und dadurch von externen Dienstleistern, da das benötigte Fachwissen teilweise nur noch bei den Lieferfirmen vorhanden ist. Dies impliziert, dass auf strategischer Ebene zu entscheiden ist, welches Wissen intern zu erhalten und gegebenenfalls auszubauen ist (Kernbereiche), und welches Wissen extern eingekauft wird.

Der Einsatz Externer wird auch durch den in verschiedenen OE seit Jahren vorgenommenen Stellenabbau ohne gleichzeitigen Abbau des Aufgabenumfangs (Leistungsverzicht) sowie die teilweise nicht marktkonformen Anstellungsbedingungen bei Spezialisten erleichtert. So werden z.B. Fachspezialisten von beauftragten Dienstleistungsunternehmen / Dritten mit besseren Konditionen abgeworben, oder es geht bei altersbedingten Abgängen, welche nur dem Stellenabbau dienen, Know-how verloren. Oft fehlt beim Personal infolge verknappter Ressourcen für zielführende Schulungen die erforderliche Zeit, was den Aufbau beim eigenen Know-how erschwert. Der Abbau bei den Bundesstellen muss teilweise mangels Alternativen durch externe Auftragsvergaben ausgeglichen werden. Ohne flankierende Massnahmen, beispielsweise Kürzungen bei den Finanzmitteln für Dienstleistungen und entsprechendem Leistungsverzicht, findet eine Verlagerung zum Dienstleistungsmarkt hin statt. Als Problem wird auch empfunden, wenn zusätzliche Aufgaben an OE herangetragen werden, ohne dass entsprechende Ressourcen dafür bereitgestellt werden.

Diese strukturellen Probleme nehmen gemäss den erhaltenen Aussagen tendenziell eher zu. Dies führt dazu, dass heute teilweise Aufgaben in Kernbereichen nicht mehr nur mit eigenem Personal bewältigt werden können und die Abhängigkeit von Dritten steigt.

Insbesondere bei OE mit einem Leistungserbringungsauftrag führen die erwähnten strukturellen Probleme dazu, dass Kapazitäten und Kapabilitäten beim eigenen Personal heute an Grenzen stossen. Entsprechend hoch ist der Einsatz externer Arbeitskräfte, solange die strukturellen Ungleichgewichte weiterbestehen. Fehlende interne Ressourcen werden teilweise auch durch den Einsatz Armeeangehöriger ausgeglichen. Namentlich Durchdiener werden heute auch für Aufgaben in der Verwaltung eingesetzt, welche früher durch Personalstellen abgedeckt waren.²

Es wurde allerdings auch sichtbar, dass trotz dieser Aussagen die Möglichkeiten zur internen Verbesserung noch nicht überall ausgeschöpft sind. Die Departementsleitung hat denn auch zur Überprüfung der Strukturen bereits Massnahmen eingeleitet. Aufgaben und Aufträge sollen besser gesteuert sowie effizienter erbracht und die Verzichtsplanung umgesetzt werden.

7.4 Anstrengungen zur Aufgabenzuweisung an eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die verschiedenen OE des VBS sind bemüht, Aufgaben soweit wie möglich intern zu erledigen und nur bei Bedarf extern zu vergeben. Vor jeder Auswärtsvergabe werden standardmässig vorgängig interne Lösungen abgeklärt. Bei vakanten Stellen werden – wo möglich – Aufgaben auf die verbleibenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertragen.

Ein erklärtes Ziel ist auch, vermehrt das Know-how externer Arbeitskräfte im Rahmen der Aufträge auf eigene Mitarbeitende zu übertragen und damit der zunehmenden Abhängigkeit von Externen entgegenzuwirken.

Die Übertragung von Aufgaben an eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist allerdings – abhängig von den geltenden Rahmenbedingungen – nicht immer problemlos möglich oder birgt sogar Risiken, z.B. dann, wenn die Aufgabenzuweisung an Interne dazu führt, dass Ferien- und Überzeitguthaben und/oder krankheitsbedingte Abwesenheiten (Überlastung) zunehmen.

² Das Inspektorat VBS hat diese Problematik erkannt und der Chef VBS hat diverse Massnahmen in Auftrag gegeben. Insbesondere wird der Einsatz von Durchdienern innerhalb oder zugunsten der Militärverwaltung und deren Betriebe auf die nach Art. 59 des Militärgesetzes zulässigen Ausnahmen reduziert.

Ist der Einsatz externer Arbeitskräfte zweckmässig und wirtschaftlich?

Eingesetzte Mittel sind dann zweckmässig, wenn der geforderte Zweck damit erfüllt wird. Auf den Untersuchungsgegenstand bezogen kann das durchaus heissen, dass Auswärtsvergaben auch dann zweckmässig sind, wenn Aufgaben genauso gut durch interne Kräfte, und dies sogar günstiger, erledigt werden könnten. Die Frage der Zweckmässigkeit muss hier nicht weiter ausgeführt werden, denn weder in den Ergebnissen der Prüfungen durch das Inspektorat VBS noch im Rahmen der Arbeiten der EFK für den vorliegenden Bericht wurde festgestellt, dass gesamthaft betrachtet Aufträge an Externe nicht zielführend und demzufolge nicht zweckmässig waren.

Die bestehenden Weisungen erlauben eine Vergabe nur unter den Gesichtspunkten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Grob gesagt sind Auswärtsvergaben dann wirtschaftlich, wenn ein geschätztes oder berechnetes Einsparungspotential, welches höher als die Initialaufwendungen sein sollte, später auch eintritt, und sie sind dann sparsam, wenn Aufgaben mit möglichst geringem finanziellem Aufwand erfüllt werden. Der Einsatz von Externen ist dann gerechtfertigt, wenn das benötigte Fachwissen intern fehlt oder sämtliche internen Möglichkeiten in Bezug auf Personalressourcen und Fachwissen ausgeschöpft sind.

Es gibt also Gründe, die für den Einsatz externer Arbeitskräfte sprechen. Zu erwähnen sind zum Beispiel der punktuelle Beizug Externer bei fehlendem Spezialwissen, die Abdeckung von temporären Spitzenbelastungen, der Einsatz in zeitlich limitierten Projekten, die Erhöhung der Flexibilität in zeitkritischen Projekten, Unterhalt und Reparatur hochkomplexer (Waffen-)Systeme, weil der Aufbau von äquivalentem internem Know-how zu teuer ist.

Die Beurteilung, ob die Voraussetzungen für den Einsatz externer Arbeitskräfte erfüllt sind, ist nicht immer einfach. Die einzeln zu prüfende Vergabe kann aus kurzfristiger Sicht die Voraussetzungen erfüllen, aber aus übergeordneter Sicht dennoch weder sparsam noch wirtschaftlich sein, z.B. dann, wenn der befristete Einsatz länger andauert. Dies ist dann der Fall, wenn ein Know-how-Aufbau und der Einsatz von eigenem Personal nachweisbar lohnenswert ist und sich entsprechend begründen lässt (z.B. Kernaufgabe, Berateransätze höher als Löhne, Erhaltung bzw. Stärkung der Unabhängigkeit, Sicherheitsüberlegungen). Die Frage, ob eine Auswärtsvergabe im Einzelfall wirtschaftlich oder sparsam ist, müsste vorher über einen längeren Zeitraum betrachtet werden. Es sollte also zunächst geklärt werden, wie wichtig die zu erfüllende Aufgabe für die OE ist und ob die Bedarfsstelle zur Erfüllung der Aufgaben in Bezug auf Personalkapazitäten und -kapabilitäten optimal oder mindestens ausreichend aufgestellt ist. Darüber bestehen gemäss Ergebnis der Situationsanalyse zumindest in OE mit Querschnittsaufgaben und namentlich bei den Leistungserbringern FUB und LBA zumindest teilweise Zweifel.

Als Schwachstelle hat sich bei der Umsetzung der Vergabestrategie der Nachweis mittels Bedürfnisanalyse herausgestellt. Schon das Inspektorat VBS formulierte daraus die Empfehlung, wonach Dienstleistungsverträge auf einer erweiterten Bedürfnisanalyse basieren müssen. Ebenso sollte vor der Erstellung eines Dienstleistungsvertrages ein separater Antrag erstellt werden, welcher eine vertiefte Bedürfnisanalyse enthält und eine Abklärung der internen Ressourcen sowie die Risiken und künftige Abhängigkeiten aufzeigt. Je nach

betroffenem Beschaffungsvolumen kann ein abgestuftes Vorgehen in Betracht gezogen werden (Kosten/Nutzen-Überlegungen).

Im Rahmen der vorliegenden Prüfungen wurden keine detaillierten Prüfungen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit / Sparsamkeit vorgenommen, da hierzu eine umfassendere Vorgehensweise nötig gewesen wäre. Nachfolgende Bemerkungen basieren deshalb nicht auf konkreten Beispielen.

8.1 Strukturelle Probleme und der Weg des kleinsten Widerstandes strapazieren teilweise die Wirtschaftlichkeit

Wie in Kapiteln 7.2 / 7.3 erwähnt, sind teilweise bestehende strukturelle Probleme für den Einsatz von externen Arbeitskräften mitverantwortlich. Aufgrund der aus den Fragebögen und den Interviews gewonnenen Erkenntnisse ergeben sich jedoch noch andere Gründe für den Einsatz von Externen, denn es gibt Indizien, dass der Einsatz externer Arbeitskräfte nicht immer dem Primat der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt.

Bereits erwähnt wurde die Frage nach der Bedürfnisanalyse. Es existieren keine zentralen und befähigten Stellen, welche in der Lage sind, die gemeldeten Bedürfnisse zu prüfen. Hinzu kommt, dass mit der Kontrolle beauftragte verwaltungsinterne Stellen vielfach dem Personalabbau zum Opfer gefallen sind. In Sachen Beurteilung der Notwendigkeit sind somit oft ausschliesslich die Bedürfnisträger in der Lage. Dies kann dazu führen, dass Aufträge von verschiedenen Stellen unkoordiniert und nicht nach dem Primat der Dringlichkeit oder auch kaum geplant vergeben werden.

Eine seriöse Bedürfnisabklärung sollte einerseits Klarheit schaffen über die Notwendigkeit einer Auswärtsvergabe, andererseits könnte eine systematische Auswertung allenfalls Hinweise für Korrekturmassnahmen auf strategischer Ebene liefern. Gemäss Auskünften fehlen aber für eine adäquate Bedürfnisanalyse und deren schriftliche Dokumentation oftmals die erforderlichen Kapazitäten. Dies wiederum führt dazu, dass Aufgaben auswärts vergeben werden und mangels Kontrollinstanzen die vorgeschriebenen Vergabestrategien teilweise nicht korrekt umgesetzt werden. Eine Schwachstelle beim Vertragsgenehmigungsprozess zeigt sich auch darin, dass die Erstellung der Bedürfnisanalyse im Vertragsprozess nur zu bestätigen, aber nicht vorzulegen ist. Die Bedarfsanalyse sollte vor dem eigentlichen Beschaffungsprozess erstellt und validiert werden. Im Vertragsgenehmigungsprozess sollte die Genehmigung des Bedarfs durch die zuständige Stelle dokumentiert werden.

Eine Sonderstellung bezüglich Bedürfnisnachweis nehmen leistungserbringungsorientierte OE ein: Hier wird der Aufgabenumfang massgeblich durch die Leistungsbezüger definiert. Ob ein notwendiges Bedürfnis für die zu beziehenden Leistungen nachgewiesen ist, müsste primär dort hinterfragt werden. Wo die Anforderungen – beispielsweise an die Informatik – für die Leistungserbringung teilweise erst sehr spät vorliegen, werden diese mangels interner Ressourcen in vielen Fällen durch Externe schon vor der Vertragsunterzeichnung erbracht (vgl. auch Kapitel 10). In diesen Fällen kann weder seitens des Leistungsbezügers noch des Leistungserbringers erwartet werden, dass immer eine seriöse Bedürfnisabklärung vor oder zusammen mit dem Vertragserstellungsprozess vorgenommen worden ist.

Ob jede Auswärtsvergabe einem tatsächlichen Bedürfnis entspricht, darf in Frage gestellt werden. Aufgrund der Rückmeldungen ist davon auszugehen, dass externe Vergaben auch infolge fehlender langfristiger Planung, ungenügender Bedarfsanalyse oder aus Gewohnheit erfolgen. Der Einsatz Externer bedingt keine aufwändige langfristige (Personal-) Planung und erspart die Arbeit mit Personalkreditfragen. Sind genügend Mittel für externe Arbeitskräfte verfügbar, kann die Umsetzung von Aufgaben relativ einfach sichergestellt werden. Die Mitarbeit von Externen wird zudem aus verschiedenen Gründen geschätzt. Es kann vom quasi permanent verfügbaren Coaching, von Entlastung und von der Verteilung der Verantwortung profitiert werden. Die Anbieter sind an dieser Entwicklung nicht unbeteiligt: Gemäss Aussagen werden teilweise Abhängigkeiten sowie neue Bedürfnisse geschaffen mit dem Ziel, neue (Folge-)Aufträge zu erhalten.

Bezüglich Zweckmässigkeit hat das Inspektorat VBS im VBS gesamthaft bei 10 Prozent aller geprüften Verträge die Auswärtsvergabe gegenüber einer internen Erledigung der Aufgabe in Frage gestellt. Der Grundsatz „intern vor extern“ sei in diesen Fällen zu wenig oder überhaupt nicht berücksichtigt worden. Folglich sollte der Einhaltung der Vergabestrategie mehr Bedeutung mit Hilfe vertiefter Bedarfsanalysen beigemessen werden. Aus Sicht der EFK kritisch zu hinterfragen sind insbesondere diejenigen Fälle, bei denen Externe mit hohen Tagesansätzen für Aufgaben eingesetzt werden, bei denen es aufgrund der Anforderungen möglich sein sollte, sie durch eigenes Personal – wahrscheinlich günstiger – erledigen zu lassen.

8.2 Teilweise (weitgehende) Abhängigkeiten von externen Arbeitskräften

Es muss zwischen risikobehafteten Abhängigkeiten (Verlust der Sicherstellung von Kernkompetenzen, dauerhafte Einsätze mit entsprechenden finanziellen Folgen etc.) und nicht kritischen Abhängigkeiten, welche bewusst durch die Vergabe wirtschaftlich vertretbarer Dienstleistungen (z.B. Reinigung, Bewachung) entstehen, unterschieden werden.

Die Auswertung hat ergeben, dass teilweise weitgehende Abhängigkeiten von externen Dienstleistern namentlich in den Bereichen hochkomplexer (Waffen-)Systeme, der Logistik, bei Instandhaltung und Unterhalt von Armeematerial und Immobilien und bei den Informatikdienstleistungen / Fachapplikationen bestehen. Bei der Umsetzung der Aufgaben sind Lieferanten und spezialisierte Unternehmen dank Vor- und Spezialwissen bzw. wegen der zunehmenden Spezialisierung und Komplexität der Systeme punkto Effizienz im Vorteil. Das erforderliche Fachwissen ist zunehmend nur noch bei den Lieferfirmen vorhanden, was oft eine Abhängigkeit vom Lieferanten bedeutet, welche mit der Systemwahl bewusst oder unbewusst akzeptiert wird. Wo Projekte durch Externe realisiert werden, erfolgt oft auch die Nachbetreuung in den Phasen nach der Einführung (Betrieb, Wartung, Change Management) mangels eigener Ressourcen zumindest teilweise durch externe Arbeitskräfte.

Abhängigkeiten infolge schlechter Planung, ungenügender Bedarfsanalyse und überstürzter Projektvorbereitungen können aber auch in anderen Bereichen entstehen. Es sind, zumindest im Hinblick auf die Durchführung von Projekten, Bestrebungen im Gange, via Pool-Bildung Fachspezialisten (Projektleiterlaufbahn) bereitzustellen, welche fallweise angefordert werden können. Damit soll der heute unbefriedigenden Situation entgegen-

gewirkt werden, dass beinahe jedes Projekt, namentlich auch die Projektleitung, in fremde Hände gelegt werden muss.

8.3 Know-how-Transfer beim Einsatz Externer – oft Wunschdenken

Ein Wissenstransfer ist nur dort sinnvoll, wo Aufgaben auch durch Interne erledigt werden können. Werden Aufgaben ausschliesslich und gewollt durch Externe erfüllt, erübrigt sich diese Frage. Somit hängt die Frage, ob ein Wissenstransfer im Einzelfall sinnvoll ist, davon ab, ob es sich um eine Aufgabe handelt, die wirtschaftlicher und sparsamer durch Interne erfüllt werden kann und die grundsätzlich auch intern erbracht werden soll. Bei den Überlegungen hierzu dürfen die Risiken wie Verlust an Kernkompetenzen oder Sicherheitsaspekte nicht ausser Acht gelassen werden.

Wenngleich vertraglich vereinbart, ist es schwierig, mit Externen einen erfolgreichen Know-how-Transfer auf interne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewerkstelligen. Externe haben in der Regel kein ausgeprägtes Interesse, ihr Know-how in Form eines Wissenstransfers weiterzugeben; der Gewinn von (Folge-)Aufträgen ist ihnen verständlicherweise wichtiger. Um einen Wissenstransfer sicherzustellen, müsste dieser explizit und vertraglich vereinbart und die Umsetzung überwacht werden. Gleichzeitig muss aber auch auf Seiten der betroffenen Angestellten des Bundes sichergestellt sein, dass die erforderliche Zeit dafür zur Verfügung steht.

Der Know-how-Transfer scheitert oft an fehlenden Kapazitäten beim eigenen Personal oder es scheitert an der Umsetzung. Bisherige Bemühungen werden als ungenügend eingestuft. Teilweise erfolgen mehrjährige Einsätze externer Arbeitskräfte ohne jeglichen Wissenstransfer. Ein Wissenstransfer erfordert in gewissen Fällen zusätzlich begleitende Ausbildungsmassnahmen; dafür fehlt wiederum vielfach die dafür notwendige Möglichkeit zur Freistellung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein Wissenstransfer scheitert auch an bestehenden Alters- bzw. Profilstrukturen beim Personal. Die Anforderungen haben sich in zahlreichen Bereichen massgeblich verändert; in immer kürzeren Abständen sind andere Berufsbilder gefragt. Wo der Wissenstransfer angestrebt werde, sei die Überwachung grundsätzlich schwierig. Wissensdefizite treten in der Folge erst dann zu Tage, wenn die Aufgabe intern weiterzuführen ist. Eine systematische Überwachung des Wissenstransfers ist heute nicht sichergestellt.

Das Problem ist beim VBS bekannt; Gegenmassnahmen sollen gemäss Auskunft im Rahmen des Projekts E2QV („Effektivität und Effizienz der Querschnittsbereiche V“) geprüft werden. Es wird u.a. angestrebt, bei Projekten wieder vermehrt eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzugliedern. Ein Wissenstransfer soll auch via Dokumentation der erbrachten Leistungen mittels entsprechend formulierten Auftrags umgesetzt werden.

Erfolgt der Einsatz externer Arbeitskräfte ordnungs- und rechtmässig?

9.1 Einhaltung der Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen

Die Vorschriften sind bekannt und werden regelmässig geschult. Auch die beschaffungsrechtlichen Grundlagen sind bekannt. Es existieren Mustervorlagen für Verträge, der Reportingprozess ist mittels interner Weisungen vorgegeben. Wie die Prüfung des Inspektorats VBS sowie unsere Abklärungen gezeigt haben, kommt es trotz Kenntnis der Vorschriften aus verschiedenen Gründen in Einzelfällen vor, dass diese nicht oder nicht korrekt umgesetzt werden.

Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass sich Verfahrensentscheide weitgehend auf beschaffungsrechtliche Aspekte stützen und die Begleitung der Vertragsentwürfe mittels Checklisten im Vordergrund steht. Das Hauptaugenmerk liegt mehrheitlich auf formeller Seite (Vollständigkeit der Unterlagen, Begleitung während der Vertragsabfassung). Ob die Voraussetzungen für Auswärtsvergaben gemäss Ziffer 5 der Weisungen (Vergabestrategie) eingehalten werden, wird nicht im Detail geprüft (Bedarfsanalyse / Notwendigkeit). Die eingereichten Unterlagen werden formell und vertragsrechtlich geprüft und anschliessend zur Zahlung freigegeben.

Bezüglich der Probleme rund um die Bedarfsanalyse verweisen wir auf Kapitel 8.1.

9.2 Erfolgskontrolle und Leistungsbewertung kann verbessert werden

Gemäss Ziffer 22 Absatz 1 der Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsverträgen hat pro Auftrag ab einem Auftragsvolumen von 10 000 Franken eine Erfolgskontrolle zu erfolgen. Was besagte Ziffer 22 Absatz 1 hinsichtlich der Erfolgskontrolle nach Erbringung der Leistung und Erfüllung des Vertrages verfolgt, scheint den Beteiligten unklar zu sein. Aus der Prüfung ergeben sich folgende Bemerkungen:

Eine Erfolgskontrolle im Sinne von Ziffer 22 der Weisungen wird gemäss den erhaltenen Aussagen selten wahrgenommen oder dokumentiert. Allgemein wird das Auftragsvolumen, ab welchem eine Erfolgskontrolle zu erfolgen hat (über 10 000 Franken), als wesentlich zu tief empfunden, und unter gewissen Umständen kann es sogar kontraproduktiv sein: OE mit hoher Vertragsdichte reduzieren die Erfolgskontrolle aus Kapazitätsgründen auf die Rechnungskontrolle. Nach dem Abschluss von Projekten ist der Übergang zum ordentlichen Geschäftsablauf flussend, Projektabschlussberichte (mit Rechenschaftsablage) werden oft nicht erstellt. Eine Leistungsbewertung erfolgt nur teilweise, wird aber nicht zentral überwacht und dokumentiert. Bisher wurde nicht hinterfragt, inwieweit die Vorgaben betreffend Erfolgskontrollen umgesetzt werden, weil dafür oft die notwendige Zeit fehlt.

Aus Sicht der EFK sollte eine Erfolgskontrolle mehr sein als eine reine Leistungsbewertung im Sinne einer Rechnungskontrolle, wie dies verbreitet angenommen wird. Eine Erfolgskontrolle sollte primär eine Rechenschaftsablage mit Angaben darüber zum Ziel haben, inwiefern sich nebst der Zweckmässigkeit auch Erwartungen und Begründungen hinsichtlich

der Umsetzung der Vergabestrategie tatsächlich eingestellt haben, bzw. wie gut und effizient der Leistungserbringer die Aufgabe erfüllt hat. Eine solche Prüfung kann unter Umständen nicht immer unmittelbar nach Erfüllung des Vertrages durchgeführt werden. Eine Analyse der Abweichungen – „läuft es besser oder lediglich anders?“ – kann Grundlagen für spätere Führungsentscheide liefern. Bei entsprechend systematischer Auswertung sollten wesentliche zusätzliche Basisdaten für spätere personelle und finanzielle Führungsentscheide gewonnen werden können. Inwiefern der heute bestehende Grenzwert von 10 000 Franken sinnvoll ist, war nicht Gegenstand der Prüfung. Insgesamt ist es allerdings besser, bei wenigen wesentlichen Verträgen eine wirksame Kontrolle durchzuführen als nichts zu machen.

9.3 Risiken bei den Personensicherheitsprüfungen

Sowohl in den Weisungen zum Abschluss von Dienstleistungsaufträgen als auch in den Ausführungsbestimmungen des Chefs der Armee finden sich keine Hinweise auf die Personensicherheitsprüfungen. Sie sind auch nicht Gegenstand der Checklisten. Gemäss Verordnung über die Personensicherheitsprüfung (PSPV) vom 4. März 2011 müssen sich auch Personen eines vertraglich verpflichteten Unternehmens einer Sicherheitsprüfung unterziehen, falls ein Einsatz in sensiblen Bereichen erfolgt. Demgegenüber scheint es aufgrund der Aussagen bisher verbreitete Praxis zu sein, dass in solchen Fällen oft auf eine so genannte Betriebssicherheitserklärung – im Sinne einer Selbstdeklaration – abgestellt wird. Die Durchführung einer PSP sei oftmals zeitlich ein Problem. Die Wartezeit von der Anmeldung bis zur Eröffnung des Ergebnisses könne Monate, ja sogar länger als ein Jahr dauern. Mangels ausreichender vorauslaufender Planung sei es auch schon vorgekommen, dass Arbeiten durch Dritte auch in sensiblen Bereichen aufgenommen und die Verträge dazu im Nachhinein und rückdatiert erstellt worden sind. In diesen Fällen darf bezweifelt werden, ob die – allenfalls erforderlichen – Ergebnisse der PSP rechtzeitig vorlagen. Es ist nicht auszuschliessen, dass aus zeitlichen Gründen erforderliche Überprüfungen unterbleiben oder Ergebnisse nicht abgewartet werden. Es darf in diesem Zusammenhang die Frage gestellt werden, ob damit die Sicherheit gewährleistet ist.

10 Steuerung und Bewirtschaftung des Einsatzes externer Arbeitskräfte

Wird der Einsatz externer Arbeitskräfte professionell gesteuert und bewirtschaftet (Vermeidung von Doppelspurigkeit, Kostenvergleich / Konditionen, Erfahrungsaustausch, Referenzen)?

Zurzeit existiert kein flächendeckendes Vertragsmanagement. Ein Pilotprojekt „Vertragsmanagement Bund“ ist im Gange. Es wird damit gerechnet, dass in absehbarer Zeit – genannt wird eine Einführung 2013 – ein flächendeckendes Vertragsmanagement Bund auch im VBS bei der Steuerung und Bewirtschaftung des Vertragswesens Verbesserungen bringen wird. Das Inspektorat VBS hat empfohlen, die Departementsbereiche und das GS VBS umfassend über den Stand und den Weiterverlauf des Projekts zu informieren und in die Arbeiten einzubeziehen.

Der Einsatz Externer wird heute nicht zentral gesteuert. Das Know-how, welche Externen zu beauftragen sind, ist bei den Bedarfsstellen angesiedelt. Eine zentrale Empfangsstelle für sämtliche Bedürfnisse zwecks zentraler Steuerung würde begrüsst. Zukunftsorientiert könnte damit auch eine Erfassungspflicht verbunden werden. Beim Armeestab sind Bestrebungen im Gange, vermehrt Rahmenverträge abzuschliessen.

Es mangelt an zentral geführten Übersichten, welche Personen in den Verträgen geführt werden und dann tatsächlich zum Einsatz kommen. Eine systematische Überwachung wäre vor allem dort angebracht, wo Personensicherheitsprüfungen im Spiel sind. Der Erfahrungsaustausch ist nicht institutionalisiert, ebenso wenig werden Referenzen eingeholt oder weitergegeben.

Eine zentralisierte Steuerung bei den Verträgen hat u.a. den Vorteil, redundante Aufträge erkennen zu können bzw. redundante Rechnungsstellungen für inhaltlich identische Ergebnisunterlagen von Beraterleistungen bei verschiedenen VE zu verhindern.

Vorhandene interne Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von Verträgen werden von verschiedenen VE gemeldet. Diese waren nicht Gegenstand der Prüfung.

11 Prüfungen Inspektorat VBS – Empfehlungen, Massnahmen, weiteres Vorgehen

Das Inspektorat VBS hat in seinen Prüfungen ebenfalls verschiedene der oben erwähnten Sachverhalte festgestellt. Diese Erkenntnisse sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen und werden hier nicht nochmals im Detail aufgeführt. Nachfolgend deshalb nur einige weitere wichtige Erkenntnisse aus den Berichten des Inspektorat VBS – lediglich als Ergänzung:

Betreffend Rechtmässigkeit der abgeschlossenen Verträge bemängelte das Inspektorat VBS ungenügende Leistungsbeschreibungen, zeitlich unbefristete Verträge, fehlende Kostendächer, falsche Abrechnungen nach Aufwand (Ausschöpfung des Kostendaches) und in einigen Fällen auch Pauschal- bzw. Fixpreisvereinbarungen. Aber auch Fälle mit rückwirkender Inkraftsetzung von Verträgen wurden beanstandet. Empfohlen wurden eine Vereinheitlichung der Ausgestaltung von Dienstleistungsverträgen und die Kündigung unbefristeter Verträge auf den nächstmöglichen Termin. Punkto Rechtmässigkeit ergab die Gesamtauswertung für das VBS folgende Beanstandungen in Prozenten der geprüften Verträge:

Leistungskatalog nicht erwähnt	5
AGB nicht erwähnt	14
Unbefristete Vertragsdauer	5
Kostendach nicht festgelegt	5
Vergütungsansatz nicht festgelegt	16
Rückwirkende Inkraftsetzung	37

Bei den Prüfungen der einzelnen Vergaben wurden diverse Abweichungen oder Schwachstellen beim Vergabeprozess festgestellt. Das Inspektorat VBS hat im Bericht zur ersten Prüfung im Jahre 2009 deshalb u.a. empfohlen, noch nicht vorhandene Fachstellen aufzubauen. Diese sollten nebst Beratungs- auch Kontrollfunktionen bezüglich der rechtlichen Einhaltung des Vergabeprozesses und der Ausgestaltung der Verträge übernehmen. In der Nachprüfung 2010 wurde festgestellt, dass im Bereich Verteidigung der Aufbau des Bereichs „Kooperationen & Kommerz“ erst im kleinen Rahmen erfolgte, da von der Departementsleitung bis zu diesem Zeitpunkt nur eine von fünf beantragten Stellen bewilligt worden war. Die geforderte Beratungs- und Kontrollfunktion kann vom A Stab erst nach Besetzung weiterer Stellen effektiv wahrgenommen werden.

Empfohlen wurde auch, wo möglich vermehrt Options- und Rahmenverträge abzuschliessen. In der Nachprüfung wurde festgestellt, dass solche gegenüber früher nun vermehrt zum Einsatz kommen.

Gemäss internen Weisungen führen die direkt unterstellten VE des VBS ein internes Reporting über alle Dienstleistungsaufträge und melden bis Ende Januar des Folgejahres alle Verträge ab einem Kostendach von 10 000 Franken an armasuisse, welche damit das jährliche Reporting an die Departementsleitung erstellt.

Aufgrund erster Erkenntnisse der Nachrevision durch das Inspektorat VBS hat der C VBS die Direktunterstellten mit sofortiger Wirkung mit der Massnahme beauftragt, das Reporting monatlich zu erstellen und an armasuisse weiterzuleiten. Die Arten von Dienstleistungsaufträgen wurden genau definiert (Verträge mit ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,

Personalanstellungsverträge, Folgeaufträge, übrige Verträge ab 20 000 Franken). Es wurde angekündigt, dass der C VBS stichprobenweise die Verträge prüfen wolle und allenfalls weitere Abklärungen über die direkt unterstellten OE veranlassen werde. Zum heutigen Zeitpunkt können über die Wirksamkeit dieser Sofortmassnahme noch keine verlässlichen Aussagen gemacht werden.

Eine höhere Wirkung in Bezug auf die Umsetzung der Vergabestrategie bedingt auch eine verstärkte Umsetzung der Vorgaben zum Bedürfnisnachweis, allenfalls mittels Aufteilung des Vergabeprozesses in einen vorgelagerten Prozess zur Genehmigung des Bedürfnisnachweises (zumindest bei grösseren Beträgen) – im Sinne einer Empfehlung des Inspektorats VBS.

Die Revisionen durch das Inspektorat VBS haben sicher unmittelbar zu einer gesteigerten Sensibilisierung auf Seiten der Verantwortlichen geführt. Werden die Empfehlungen umgesetzt, sollte sich die Situation nachhaltig bessern. Das Inspektorat VBS hat in seinem zweiten Bericht auch aus Sicht der EFK einige wichtige Empfehlungen formuliert. Zum weiteren Vorgehen bezüglich der Umsetzung dieser Empfehlungen konnten noch keine konkreten Angaben gemacht werden, da hierfür eine gewisse Zeit benötigt wird und es zum Zeitpunkt der Prüfung der EFK noch zu früh war.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Der Direktor

Kurt Grüter