



Vertragsmanagement Bund

Prüfung von Nutzen und Betrieb beim
Eidgenössischen Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation und
BBL



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.14373.620.00233.14
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. 058 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Vertragsmanagement Bund

Prüfung von Nutzen und Betrieb beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und BBL

Das Wesentliche in Kürze

Im Oktober 2012 verabschiedete der Bundesrat die Totalrevision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB). Damit wurde u. a. die Grundlage für den Aufbau eines bundesweiten Beschaffungscontrollings und die Einführung der Informatikanwendung Vertragsmanagement Bund geschaffen (VM Bund). Der Aufbau und die Weiterentwicklung der Systeme und Prozesse obliegen dem Generalsekretariat des Eidg. Finanzdepartements (Projekt «VM BVerw.»). Das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL funktioniert als bundesweite Betriebskoordinationsstelle im zivilen Bereich.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat die Einführung von VM Bund bereits im Jahr 2012 vollzogen und war per 1. Januar 2013 mit insgesamt zehn Verwaltungseinheiten produktiv. Ziel der Prüfung ist es, die Ordnungsmässigkeit von System und Betrieb der Lösung VM Bund zu beurteilen. Weiter soll der aus der Einführung entstandene Nutzen für Beschaffungsprozess und -controlling am Beispiel des UVEK erhoben und daraus möglichst allgemeingültige Empfehlungen abgeleitet werden.

Die EFK beurteilt den Aufbau und die Integration der Lösung VM Bund in die bestehende SAP-Umgebung grundsätzlich als zweckmässig. Aus Sicht der EFK fehlen aber noch Auswertungen zur Kontrolle und Abstimmung der Datenerfassung und -extraktion.

Der Bund will seine Beschaffungen transparenter und sicherer machen. Der zu diesem Ziel per Ende 2012 eingeführte Artikel 6 der Org-VöB sieht vor, dass die Vertragssteuerung durchgängig und systemgestützt abgewickelt werden soll. Die EFK stellt fest, dass VM Bund heute die Vertragsadministration unterstützt und die Daten bundesweit konsolidierbar für Auswertungen zur Verfügung stellt, vom der Applikationstyp her aber eher eine Datensammlung ist. Damit ist es wenig geeignet, Beschaffungsprozess und -controlling im Sinne der Org-VöB dynamisch zu unterstützen. Es existieren noch vor- und nachgelagerte Prozessbereiche, zum Beispiel der Vergabeprozess, die nicht vollständig im VM Bund integriert, oder komplett ausserhalb betrieben werden. VM Bund liefert zwar die Grundlage für eine einheitlichen Vertragserfassung und Vertragsverwaltung, fördert die Transparenz im Beschaffungswesen und unterstützt das Nicht-Einhalten von Vorschriften im Nachhinein aufzudecken.

Damit VM Bund den gesamten Beschaffungsprozess abdecken und alle Ziele des Bundes unterstützen könnte, wären weitere Entwicklungsschritte erforderlich. Einzelne Departemente haben ihre diesbezüglichen Bedürfnisse im Rahmen des Rollouts eingebracht und teilweise die Realisierung in Angriff genommen. Aus Sicht der EFK sollte das EFD sicherstellen, dass das weitere Vorgehen harmonisiert erfolgt. Weiterentwicklungen der Basiskonfiguration sollten gesamtheitlich und erst auf der Basis von vereinheitlichten Prozessen angegangen werden. Dabei sind die Bedürfnisse der Gesamtbundesverwaltung sowie das Kosten-/Nutzenverhältnis zu berücksichtigen.

Absatz 2 des Artikels 6 Org-VöB regelt die zu erfassenden Daten. Die Erhebung der EFK zeigte, dass die Handhabung von VM Bund in den Verwaltungseinheiten teilweise unterschiedlich erfolgt.



Damit sind Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Informationen unter Umständen eingeschränkt. Das BBL sollte daher - insbesondere mit Blick auf die Auswertungen für das Beschaffungscontrolling - mit geeigneten Massnahmen darauf hinwirken, dass identische Geschäftsstände von allen Verwaltungseinheiten einheitlich im VM Bund erfasst werden. Weiter ist sicherzustellen, dass eine systematische Qualitätssicherung und Abstimmung der Daten (ausgehend von der Staatsrechnung bis hin zur Statistik Beschaffungszahlungen) erfolgt.

Die Analysen der EFK ergaben, dass das Beschaffungscontrolling auf Ebene Bund und Departemente insgesamt noch wenig aussagekräftig und stark deskriptiv ausfällt. Insbesondere fehlt eine schlüssige Einbettung der Auswertungen aus dem VM Bund in das Gesamtkonzept. Aus Sicht der EFK sollte das Beschaffungscontrolling überarbeitet werden. Ausgehend von den Bedürfnissen des Bundesrates und der Departemente sollte das BBL Form und Inhalt auf den verschiedenen Stufen der Bundesverwaltung grundsätzlich überdenken. Das Beschaffungscontrolling sollte zu einem durchgängigen Führungsinstrument des Bundes mit von den verantwortlichen Stellen definierten Zielen und Messgrössen umgebaut werden.

Gestion des contrats de la Confédération

Examen de l'utilité et de l'exploitation au DETEC et à l'OFCL

L'essentiel en bref

En octobre 2012, le Conseil fédéral a approuvé la révision totale de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP). Cette révision crée notamment les bases pour mettre en place un système de controlling des achats applicable à tous les marchés passés par l'administration fédérale. Elle introduit aussi une application informatique de gestion des contrats de la Confédération (VM Bund). La mise en place et le développement des systèmes et des processus relèvent de la responsabilité du Secrétariat général du Département fédéral des finances (DFF), dans le cadre du projet de gestion des contrats de l'administration fédérale (« VM BV erw. »). L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) opère comme service de coordination de l'exploitation pour le domaine civil de la Confédération.

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a achevé d'introduire le système de gestion des contrats de la Confédération en 2012 déjà. Le 1^{er} janvier 2013, ce système était en service dans les dix unités administratives du département. L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour objectif d'évaluer la conformité du système et de l'exploitation de la solution informatique de gestion des contrats de la Confédération. Il s'agit aussi de relever l'utilité apportée par l'introduction de cette solution informatique au niveau du processus et du controlling des achats selon l'exemple du DETEC, et d'en tirer des recommandations les plus générales possibles.

Le CDF estime que la mise en place et l'intégration de la solution informatique de gestion des contrats de la Confédération dans l'environnement SAP actuel sont appropriées sur le fond. Cependant, des analyses du contrôle et de la coordination de la saisie et de l'extraction des données font encore défaut.

La Confédération souhaite accroître la transparence et la fiabilité de ses acquisitions. Introduit dans ce but fin 2012, l'art. 6 de l'Org-OMP prévoit un pilotage des contrats sur la base de processus gérés électroniquement et couvrant toutes les étapes de la gestion des contrats. Le CDF relève l'application de gestion des contrats de la Confédération permet de veiller à la gestion des contrats et de mettre à disposition les données consolidées de l'ensemble de l'administration fédérale à des fins d'analyse. Mais, en raison de sa nature, elle constitue plutôt une collection de données. Elle est ainsi peu adéquate pour soutenir de manière dynamique le processus et le controlling des achats au sens de l'Org-OMP.

Des processus en amont et en aval, tel que le processus d'adjudication, ne sont pas entièrement intégrés dans l'application de gestion des contrats de la Confédération ou sont exploités entièrement en dehors de celle-ci. L'application fournit cependant les bases pour l'établissement et la gestion uniformisée des contrats. Elle améliore la transparence dans les marchés publics et aide à déceler a posteriori le non-respect des dispositions. Il serait nécessaire de développer encore cette application afin que la totalité du processus d'acquisition puisse être couvert et ainsi, les objectifs de la Confédération atteints.



Plusieurs départements ont fait part de leurs besoins en la matière dans le cadre du déploiement de l'application, et ont entamé la réalisation. Selon le CDF, le DFF devrait s'assurer que la suite de la procédure se déroulera de manière harmonisée. La poursuite du développement de la configuration de base devrait être appréhendée de manière globale, et être fondée uniquement sur des processus uniformisés. Il convient de tenir compte des besoins de l'ensemble de l'administration fédérale, ainsi que du rapport coût-utilité.

L'art. 6, al. 2, de l'Org-OMP définit les données qui doivent être saisies. L'audit du CDF a révélé que les unités administratives utilisent parfois l'application de gestion des contrats de la Confédération de manière différente. L'exhaustivité, la comparabilité et la pertinence des informations peuvent en être affectées. Dans la perspective d'analyses du controlling des achats notamment, l'OFCL devrait mettre en place des mesures appropriées. Il devrait veiller à ce que, dans toutes les unités administratives, les données relatives à des situations identiques soient saisies de façon uniforme dans l'application de gestion des contrats de la Confédération. L'application systématique d'une procédure d'assurance-qualité et la coordination des données (du Compte d'Etat jusqu'à la statistique des paiements effectués pour des acquisitions) doivent en outre être garanties.

Selon l'audit du CDF, le controlling des achats au niveau de la Confédération et des départements est globalement encore peu pertinent et reste fortement descriptif. Une intégration des analyses de données issues de l'application de gestion des contrats de la Confédération dans le projet global fait notamment défaut. Le CDF est d'avis que le controlling des achats devrait être retravaillé. L'OFCL devrait en repenser entièrement la forme et le contenu aux différents niveaux de l'administration fédérale en se basant sur les besoins du Conseil fédéral et des départements. Le controlling des achats devrait être transformé en un instrument de gestion complet de la Confédération, avec des objectifs et indicateurs définis par les organes responsables.

Texte original en allemand

Gestione dei contratti della Confederazione

Verifica dell'utilità e dell'esercizio presso il DATEC e l'UFCL

L'essenziale in breve

Nel mese di ottobre del 2012 il Consiglio federale ha approvato la revisione totale dell'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti dell'Amministrazione federale (OOAPub). In questo modo è stata tra l'altro creata la base per istituire un controllo gestionale degli acquisti esteso a tutta la Confederazione e introdurre l'applicazione informatica relativa alla gestione dei contratti della Confederazione (GC Confederazione). L'allestimento e lo sviluppo dei sistemi e dei processi sono di competenza della Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (DFF) (progetto «GC Amministrazione federale»).

L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) funge da servizio di coordinamento operativo nel settore civile a livello di Confederazione.

Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha introdotto la GC Confederazione già nel 2012 e l'ha messa in funzione il 1° gennaio 2013 in complessivamente dieci unità amministrative. L'obiettivo della verifica è valutare la conformità del sistema e dell'esercizio della soluzione GC Confederazione. In base all'esempio del DATEC, s'intende inoltre rilevare l'utilità per i processi di acquisto e di controllo e trarne raccomandazioni di validità possibilmente generale.

In linea di massima il Controllo federale delle finanze (CDF) giudica idoneo lo sviluppo e l'integrazione della soluzione GC Confederazione nell'attuale ambiente SAP. A suo avviso mancano però ancora le valutazioni sul controllo e sull'armonizzazione del rilevamento e dell'estrazione dei dati.

La Confederazione intende rendere i suoi acquisti più trasparenti e sicuri. L'articolo 6 dell'OOAPub, introdotto a tale scopo a fine 2012, prevede un pilotaggio dei contratti in base a processi gestiti elettronicamente e che coprono tutte le fasi della gestione dei contratti. Il CDF constata che attualmente la GC Confederazione favorisce l'amministrazione dei contratti e predispone in modo consolidato in tutta la Confederazione i dati necessari alle valutazioni, ma se si considera il tipo di applicazione costituisce piuttosto una raccolta di dati. Di conseguenza la GC Confederazione si presta meno a sostenere in modo dinamico il processo e il controllo gestionale degli acquisiti ai sensi dell'OOAPub. Esistono altri settori di processi preliminari e successivi (ad es. il processo di aggiudicazione) che non sono interamente integrati nella GC Confederazione o che sono completamente gestiti all'esterno. È vero che la GC Confederazione fornisce la base per un rilevamento e un'amministrazione uniformi dei contratti, promuove la trasparenza degli acquisti pubblici e aiuta a svelare a posteriori l'inosservanza delle direttive. Affinché la GC Confederazione possa coprire l'intero processo di acquisto e sostenere la Confederazione nel conseguimento dei suoi obiettivi, sarebbero però necessari ulteriori sviluppi. Singoli dipartimenti hanno formulato al riguardo le loro esigenze nel quadro del rollout e avviato in parte la relativa realizzazione. Secondo il CDF, il DFF deve garantire che l'ulteriore modo di procedere avvenga in maniera armonizzata. È inoltre del parere che gli sviluppi della configurazione di base debbano essere attuati con un



approccio globale e solo sulla base di processi unitari. In questo contesto occorre tenere conto delle esigenze dell'intera Amministrazione federale nonché del rapporto tra i costi e l'utilità.

Il capoverso 2 dell'articolo 6 OOAPub disciplina i dati da rilevare. Il rilevamento del CDF ha mostrato che la GC Confederazione è talvolta applicata in modo diverso nelle singole unità amministrative. Ne consegue che la completezza, la comparabilità e la significatività delle informazioni possono eventualmente essere limitate. L'UFCL dovrebbe quindi – in particolare in vista delle valutazioni per il controllo gestionale degli acquisti – adottare misure adeguate affinché gli affari che si trovano nella stessa fase di realizzazione vengano rilevati nella GC Confederazione in modo uniforme da tutte le unità amministrative. Occorre inoltre provvedere sistematicamente a una garanzia della qualità e a un'armonizzazione dei dati (dal consuntivo della Confederazione fino alla statistica dei pagamenti degli acquisti).

Dalle analisi del CDF è emerso che a livello di Confederazione e di dipartimenti il controllo gestionale degli acquisti è complessivamente poco significativo e troppo descrittivo. Manca in particolare un'integrazione esaustiva delle valutazioni risultanti dalla GC Confederazione nel progetto globale. Il CDF è del parere che il controllo gestionale degli acquisti debba essere rielaborato. Partendo dalle esigenze del Consiglio federale e dei dipartimenti, l'UFCL dovrebbe riconsiderare sostanzialmente la forma e il contenuto ai vari livelli della Confederazione. Il controllo gestionale degli acquisti dovrebbe essere trasformato in uno strumento di gestione della Confederazione che copra tutte le fasi della gestione e che contenga gli obiettivi e i parametri definiti dai servizi responsabili.

Testo originale in tedesco

Federal contract management

Operational and benefits audit in the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC) and the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL)

Key facts

In October 2012, the Federal Council adopted the total revision of the Ordinance on the Organisation of Federal Public Procurement (OPPO). This created the basis for establishing a Confederation-wide federal procurement controlling process and introducing the federal contract management IT application. The General Secretariat of the Federal Department of Finance (Federal Administration Contract Management project) is responsible for the establishment and further development of the systems and processes. The FOBL functions as the Confederation-wide operational coordination body in the civil sector.

The DETEC introduced federal contract management back in 2012 and was productive as of 1 January 2013, along with ten administrative units. The aim of the audit is to assess the propriety of the system and operation of the federal contract management solution. Furthermore, the benefits arising from the introduction for the procurement and controlling process should be ascertained, taking the example of the DETEC, and recommendations that are as universally applicable as possible should be derived.

The SFAO generally views the establishment and integration of the federal contract management solution in the existing SAP environment as appropriate. However, the SFAO believes that analyses for controlling and reconciling data collection and extraction are still lacking.

The Confederation wants to make its procurements more transparent and secure. Article 6 of the OPPO, which was introduced at the end of 2012 with this goal in mind, makes provision for contract control to be processed consistently and in a system-based manner. The SFAO found that federal contract management currently supports contract administration and makes consolidatable data available for evaluations across the Confederation, but in terms of the application type it is more a case of data collection. It is thus quite unsuitable for dynamically supporting the procurement and controlling process in accordance with the OPPO. There are still upstream and downstream process areas, e.g. the award process, which are not fully integrated in federal contract management or are operated entirely outside of this. Federal contract management does indeed provide the basis for uniform contract compilation and administration, promotes transparency with regard to procurement and supports subsequent detection of non-compliance with rules. In order for federal contract management to be able to cover the entire procurement process and support all goals of the Confederation, further development steps would be required. Individual departments put forward their needs in this regard within the scope of the rollout and have in part started implementation. The SFAO feels that the Federal Department of Finance (FDF) should ensure that the subsequent course of action occurs in a harmonised manner. Further development of the basic configuration should be addressed as a whole and only on the basis of standardised processes. The requirements of the entire Federal Administration and the cost/benefit ratio must be taken into account.



Article 6 para. 2 of the OPPO governs the data to be compiled. The SFAO's survey showed that federal contract management is sometimes handled differently in the administrative units. The completeness, comparability and meaningfulness of the information are thereby limited under certain circumstances. Particularly with a view to procurement controlling analyses, the FOBL should thus take appropriate measures to ensure that identical business states are entered uniformly in federal contract management by all administrative units. Furthermore, it should be ensured that systematic quality assurance and data reconciliation are carried out (ranging from the state financial statements to statistics on procurement payments).

The SFAO's analyses revealed that procurement controlling at the federal and departmental levels is still not very meaningful overall and is highly descriptive. In particular, conclusive integration of federal contract management evaluations in the overall concept is absent. In the SFAO's view, procurement controlling should be revised. Starting with the requirements of the Federal Council and the departments, the FOBL should fundamentally rethink the form and content at the various levels of the Federal Administration. Procurement controlling should be turned into a universal federal management instrument with objectives and parameters defined by the responsible bodies.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des BBL zur Prüfung:

Die Umsetzung der Empfehlungen dieses Berichtes bedingt eine Erweiterung der Kompetenzen des BBL. Es ist vorgesehen, im Rahmen der Revision der Org-VöB die dafür notwendigen Grundlagen zu schaffen. Die heutigen Hauptaufgaben des BBL bei den Anwendungen des VM Bund bestehen in der Sicherstellung des Betriebs und des Supports auf der zivilen Seite.

Weiter muss das BBL, wie im Kapitel 1.3 dieses Berichtes ausgeführt wird, bei der Weiterentwicklung des VM Bund die Anforderungen aus den parlamentarischen Aufträgen berücksichtigen. Der Einfluss dieser Anforderungen wurde von der EFK bei der Erarbeitung dieses Berichtes und bei der Erstellung der Empfehlungen an das BBL nicht berücksichtigt.

Wir gehen davon aus, dass die in der Empfehlung 6 dieses Berichtes beschriebene Harmonisierung der Beschaffungsprozesse bis 2016 abgeschlossen sein wird. Anschliessend können die weiteren Empfehlungen ab 2017 umgesetzt und bis 2018 abgeschlossen werden.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Abgrenzungen	13
1.4	Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.5	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
2	Informationen zum Prüfobjekt	14
3	VM Bund ist grundsätzlich ordnungsgemäss konzipiert	15
3.1	Aufbau der Lösung und deren Integration in die bestehende SAP-Plattform ist zweckmässig	15
3.2	Auswertungen zur Kontrolle von Datenerfassung und -extraktion fehlen	16
3.3	Die Datensicherheit ist in der Lösung gewährleistet	18
3.4	Die Beschreibungen der Schnittstellen sowie der Datenarchivierung sind ungenügend	18
3.5	Die Dokumentation des Betriebs ist zu aktualisieren und zu ergänzen	19
3.6	Der kurzfristige Einbezug des BIT als 2nd Level-Support und die gestaffelte Einführung führten zu Ineffizienzen und unerwünschten Nebeneffekten	20
4	VM Bund unterstützt primär die harmonisierte Vertragsadministration	21
4.1	VM Bund allein reicht nicht aus, um eine nachvollziehbare und einheitliche Vergabepolitik zu unterstützen	21
4.2	Konsequente und einheitliche Integration der Applikation in die Prozesse ist sicherzustellen	25
5	Grundlagen und Struktur des Beschaffungscontrollings sind zu verbessern	27
5.1	Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Qualität der Daten sollte sichergestellt werden	28
5.2	Das Beschaffungscontrolling sollte ausgebaut werden	33
6	Schlussbesprechung	35
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen / weitere Grundlagen	37
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	38

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK im November 2014 beim Bundesamt für Bauten und Logistik BBL und beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation GS-UVEK eine Prüfung der Informatikanwendung Vertragsmanagement Bundesverwaltung (VM Bund) durchgeführt. Im Zentrum standen folgende Schwerpunkte:

- Die Ordnungsmässigkeit von System und Betrieb der Lösung VM Bund
- Die Anwendung der Lösung VM Bund im UVEK

Die Prüfhandlungen stützen sich auf die im «Umsetzungskonzept VM Standard» vom 14. Februar 2010 / 8. Januar 2013 beschriebene Basiskonfiguration resp. das «Konzept VM Custom BAFU» vom 9. November 2011. Die Prüfhandlungen fanden beim BBL als bundesweite Betriebskoordinationsstelle im zivilen Bereich wie auch beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT, welches den technischen Betrieb (Serverbetrieb, Wartung und Support) der Lösung im Auftrag des BBL gewährleistet, statt. Die operative Anwendung der Lösung wurde im UVEK beim Generalsekretariat, dem Bundesamt für Umwelt BAFU und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL erhoben.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Aufgrund der Risikoanalyse zu diesem Prüfauftrag ergaben sich die folgenden Prüffragen:

1. Ist die Ordnungsmässigkeit von System und Betrieb der Lösung VM Bund gegeben (siehe Kapitel 3)?
2. In welchem Umfang und mit welchen systemgestützten Kontrollen unterstützt die Lösung VM Bund den Beschaffungsprozess der Bundesverwaltung (siehe Kapitel 4)?
3. In wie weit trägt die Lösung VM Bund zur Verbesserung von Beschaffungsprozess und -controlling im UVEK bei (siehe Kapitel 5)?

1.3 Abgrenzungen

Die vorliegende Prüfung fokussiert auf die im UVEK eingeführten Lösungen inkl. deren Nutzen für die Beschaffungen im UVEK sowie die bundesweite Betriebskoordination im zivilen Bereich durch das BBL. Die Abwicklung des Projekts «Vertragsmanagement BVerw.» inkl. die Rolloutsituation wie auch die Betriebskoordination im militärischen Bereich durch armasuisse waren nicht Gegenstand der Prüfung. Aufgrund der Prüfungsabgrenzung wurden Fragen zur Schnittstelle zwischen Projekt und Betriebskoordination nicht bearbeitet.

Aufgrund der letztjährigen Interventionen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates und der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte hat der Bundesrat die Revision der Org-VöB und die Überarbeitung des Konzepts Beschaffungscontrolling in Auftrag gegeben. Status, Ergebnisse und Massnahmen des vom BBL zur Umsetzung initiierten Projekts wurden im Rahmen der Prüfung nicht mitberücksichtigt. Da die Anforderungen aus den parlamentarischen Aufträgen einen Einfluss

auf VM Bund in der heutigen Ausprägungen mit sich ziehen können, ist die Umsetzung der Empfehlungen in diesem Bericht mit den Anpassungen aus den Projektarbeiten in finanzieller, organisatorischer und terminlicher Hinsicht abzustimmen und zu priorisieren.

1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Oliver Sifrig (Revisionsleiter), Thomas Hungerbühler, André Stauffer und Patrick Wegmann durchgeführt.

Die Prüfergebnisse basieren auf den Informationen aus den Interviews mit den gemeldeten Ansprechpersonen im BBL, BIT, GS-UVEK, BAFU und BAZL sowie den physisch und/oder elektronisch zur Verfügung gestellten Dokumenten (z. B. Konzept Beschaffungscontrolling Bund, Reporting UVEK 2013, ausgewählte Konzepte zur Applikation Vertragsmanagement Bund).

Nach Abschluss der Prüftätigkeiten wurden das GS-UVEK und das BBL je anlässlich eines mündlichen Feedbacks über die wesentlichen Feststellungen und den identifizierten Handlungsbedarf informiert.

1.5 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

2 Informationen zum Prüfobjekt

Im Oktober 2012 verabschiedete der Bundesrat die Totalrevision der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB), mit welcher insbesondere die Grundlage für den Aufbau eines bundesweiten Beschaffungscontrollings und die Einführung der Informatikanwendung Vertragsmanagement Bund geschaffen wurde.

Der Bundesrat erteilte damit den Auftrag, die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen zu erhöhen sowie die Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu fördern. Damit wird nebst einem strategischen Beschaffungscontrolling auf Stufe Bund auch ein verstärktes operatives Beschaffungscontrolling auf Stufe der Departemente notwendig. Mit den Instrumenten «Statistik Beschaffungszahlungen SBeZ» und insbesondere dem VM Bund sollen im operativen Beschaffungscontrolling für die Kontrolle und Steuerung der Vergaben, der Verträge, der Bestellungen und der Zahlungen eine möglichst hohe Transparenz geschaffen werden.

Bis Ende 2014 werden 71 Verwaltungseinheiten in den Departementen UVEK, EDI, VBS, EFD, WBF, EJPD sowie den Parlamentsdiensten und der Bundeskanzlei eine produktive Lösung des VM Bund nutzen. In rund zwei Drittel aller Verwaltungseinheiten kommt die als Standard deklarierte Basiskonfiguration (VM Standard) zum Einsatz. Die übrigen Verwaltungseinheiten haben eine sogenannte VM-Custom-Lösung umgesetzt. Mittels VM-Custom-Lösungen können verwaltungseinheitsspezifische Anforderungen, wie erweiterte Schnittstellenmöglichkeiten mit SAP-Modulen oder ein alternativer Belegfluss (der sogenannte Bottom-Up Ansatz) umgesetzt werden. Die Einführung der VM-Lösung wird durch den im GS-EFD angesiedelten Gesamtkoordinationsausschuss VM BVerw. geführt. Das GS-EFD war zudem Auftraggeber für das «Projekt VM BVerw.», welches für die Definition und den Aufbau der Applikation zuständig war. Für den Betrieb

und die Weiterentwicklung der Applikation sind das BBL (im zivilen Bereich) und die armasuisse (im militärischen Bereich) verantwortlich.

Das UVEK hat die Einführung von VM Bund bereits im Jahr 2012 vollzogen und war per 1. Januar 2013 mit zehn Verwaltungseinheiten wie folgt produktiv gegangen:

<u>VM Standard</u>		Generalsekretariat UVEK
Totalkosten:	333 000	Bundesamt für Verkehr BAV
Franken		Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL
Aufwand intern:	181	Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Personentage		Bundesamt für Raumentwicklung ARE
		Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle SUST
		Regulierungsbehörden Infrastruktur RegInfra
<u>VM-Custom-Lösungen</u>		Bundesamt für Energie BFE
Totalkosten:	312 000	Bundesamt für Strassen ASTRA (ohne TD Cost)
Franken		Bundesamt für Umwelt BAFU
Aufwand intern:	200	
Personentage		

Die Einführungskosten (externe Leistungen und Leistungen BIT) im UVEK beliefen sich auf rund 645 Tausend Franken. Der interne Aufwand bei den einführenden Verwaltungseinheiten belief sich auf knapp 400 Personentage. Nicht berücksichtigt sind dabei die Kosten für die Einführung im BAZL, wo die Applikation im Sinne einer Pilotanwendung realisiert und eingeführt wurde.

3 VM Bund ist grundsätzlich ordnungsgemäss konzipiert

Die durch die EFK analysierten Konzepte (siehe Anhang 1) sind in der Regel in einer verständlichen Form und einem angemessenen Detaillierungsgrad beschrieben. Die Dokumente entsprechen dem Hermes-Standard. Sie wurden in den meisten Fällen abgenommen, deren Status ist aber nicht systematisch aktualisiert.

3.1 Aufbau der Lösung und deren Integration in die bestehende SAP-Plattform ist zweckmässig

Die Lösung VM Bund wurde von der Teamwork Schweiz AG als Zusatzkomponente auf der Basis der SAP NetWeaver-Plattform mittels ABAP-Programmierung entwickelt. Das Reporting erfolgt für alle Verwaltungseinheiten (inkl. VBS) über das am NRM-System angebundene Business Warehouse (BW). Die Objekte des VM Bund werden in einem eigenen Namensraum gehalten, an den bestehenden SAP-Standard Objekten wurden keine Änderungen vorgenommen. Die Präsentationsschicht basiert auf einem Web-Browser. Dabei werden Business Server Pages (BSP) eingesetzt. Der Zugriff erfolgt via das «https-Protokoll». Einzelne Erweiterungen werden über Ajax mit JQuery umgesetzt. Zum Teil werden Flash Plug-Ins benötigt.

Wie mit dem Software-Hersteller vertraglich vereinbart, erfolgte die Entwicklung nach den vorgegebenen Richtlinien und Standards des BIT (Architektur, Namenskonventionen, Programmierrichtlinien «Customizing, Numbering and Naming» - CNN). Gemäss Aussagen des BIT wurde die Lösung vor Inbetriebnahme nach dem üblichen BIT-Qualitätssicherungsprozess geprüft. Die EFK hat weder Inhalt noch Resultat der QS-Prüfung durch das BIT verifiziert.



Beurteilung

Durch die Implementierung der Lösung als AddOn gewinnt die Plattform an Konsistenz, Wartbarkeit und Sicherheit, ohne dass die Standard SAP Ausprägung berührt wird.

Das gewählte Entwicklungsvorgehen ermöglicht, verschiedene SAP-Standard Dienste (z. B. Zugriffskontrolle, Änderungskontrolle, Change- und Transport-Management), bereits vorhandene technologische Komponenten (vorprogrammierte Funktionsbausteine und Programmteile) sowie die Berechtigungsmechanismen des SAP-Standards zu verwenden. Zusätzlich erhöht sich die Sicherheit der Kommunikation zwischen dem Web-basierten Client und dem VM Bund Back-End durch das Verwenden eines «https-Protokolls».

Im Bereich der grafischen Benutzeroberfläche werden sogenannte BSP eingesetzt, eine SAP-Standard Technologie zur Entwicklung von Web-basierten Anwendungen. Obwohl heute bereits neuere Technologien für die Web-Entwicklung in der SAP-Umgebung verwendet werden, sieht die Betriebskoordinationsstelle für VM Bund eine Migration auf modernere Techniken erst im Rahmen des Technologieupgrades im Sommer 2016 vor. Da die SAP BSP noch immer unterstützt, besteht aus Sicht der EFK diesbezüglich kurzfristig kein Handlungsbedarf.

Dadurch, dass alle Objekte der VM-Lösung in einem separaten Namensraum gehalten werden, ist eine klare Trennung von den SAP-Standard-Objekten sichergestellt und mögliche Konflikte werden verhindert.

Mit der gewählten Integrationsform kann der Betrieb von VM Bund in die normalen betrieblichen Aktivitäten innerhalb der SAP Plattform eingegliedert werden (z. B. Datensicherung, Systemüberwachung). Die bestehende Plattform und Organisation werden so optimal ausgenutzt. Die EFK beurteilt den Aufbau der Lösung sowie deren Integration in die bestehende SAP-Plattform damit als zweckmässig. Aus Sicht der EFK besteht kein Handlungsbedarf.

3.2 Auswertungen zur Kontrolle von Datenerfassung und -extraktion fehlen

Die Verträge werden über eine buchungskreisbezogene fortlaufende Nummerierung in Datenbank-Tabellen gespeichert. In der VM-Lösung direkt ist keine dezidierte Journalisierung im Sinne der Stellungnahme zur Rechnungslegung (RS) 10 der Treuhandkammer¹ verfügbar. Eine Aufstellung der erfassten Verträge und deren Positionen sind jedoch durch eine BW-Auswertung möglich.

Beurteilung

Die Auswertungsmöglichkeiten über BW erfüllen nicht adäquat die Funktion eines Journals, da der Datenbestand im BW über eine Extraktion aus den Daten in der VM-Lösung gebildet wird, die unter Umständen eine Fehlerquelle darstellen kann. Aus diesem Grund ist zu Abstimmungszwecken in der Lösung selber eine dezidierte Journalfunktion nötig.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, Journal und Auswertungen über Verträge direkt in der VM-Lösung zu Kontrollzwecken realisieren zu lassen.

¹ Treuhand-Kammer: STELLUNGNAHME ZUR RECHNUNGSLEGUNG (RS) 10: GRUNDSÄTZE ORDNUNGSMÄSSIGER BUCHFÜHRUNG BEIM EINSATZ VON INFORMATIONSTECHNOLOGIE (gilt ab dem 15.12.2013)

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Umsetzung ist derzeit im Rahmen des Betriebs VM BVerw nicht möglich und übersteigt die heutigen Kompetenzen des BBL.

Das BBL ist aber damit einverstanden, auf Grund von Kosten / Nutzen-Überlegungen die technische Realisierbarkeit zu prüfen und eine mögliche Umsetzung im Rahmen des Projektes "Harmonisierung Beschaffungsprozesse" (vgl. Empfehlung Nr. 6 an GS EFD) vorzuschlagen. Wie und wann diese Empfehlung umgesetzt werden kann gilt es im Nachgang zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 6 (Grundlage) festzulegen. Wir werden Sie über den Stand jährlich informieren.

Im VM Bund erfasste Verträge können auf eine Mittelreservierung verweisen und sind mit einer SAP-MM Bestellung verbunden. Bei der Freigabe eines Vertrags ist dessen Verknüpfung mit einer MM-Bestellung durch das System sichergestellt (Top-Down Ansatz). Beim Bottom-Up Ansatz wird automatisch ein Vertrag aus einer Bestellung generiert. Der Rest des Beschaffungsprozesses (Warenempfang, Rechnungsempfang, Zahlung) ist nach wie vor im SAP Standard abgebildet (siehe dazu Kapitel 4.2).

Beurteilung

Im Normalfall ist die Konsistenz zwischen freigegebenem Vertrag und MM-Bestellung sichergestellt. Es besteht aber theoretisch die Möglichkeit, über entsprechendes Customizing MM-Bestellungen ohne Bezug auf Verträge zu erfassen. Aus Sicht der EFK sollen solche Fälle über Kontrollauswertungen in der VM-Lösung überwacht werden.

Für das Reporting sieht die VM-Lösung den Einsatz von SAP BW vor. Daten werden dabei täglich von der VM-Lösung ins SAP BW geladen. Der Prozess zur Datenextraktion ist automatisiert (Prozessketten) und überwacht (Mails an die Systemadministratoren), so dass der Datenaustausch und das Fehlerhandling technisch unter Kontrolle sind. Obwohl von einer fachlichen Seite die Schnittstelle zum BW im Projekt und die Datenqualität vom BBL jährlich vor Berichterstattung geprüft werden, wurden zur Überprüfung der Datenqualität im BW im täglichen Betrieb keine Werkzeuge, Auswertungen, Prozesse oder Verantwortungen definiert. Aus Sicht der EFK ist die Lücke zu schliessen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, Werkzeuge, Prozesse und Verantwortlichkeiten zur Abstimmung («Abstimmkonzept») der Daten in der VM-Lösung und dem SAP BW zu definieren.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Umsetzung ist derzeit im Rahmen des Betriebs VM BVerw nicht möglich und übersteigt die heutigen Kompetenzen des BBL.

Das BBL ist aber damit einverstanden, auf Grund von Kosten / Nutzen-Überlegungen die technische Realisierbarkeit zu prüfen und eine mögliche Umsetzung im Rahmen des Projektes "Harmonisierung Beschaffungsprozesse" (vgl. Empfehlung Nr. 6 an GS EFD) vorzuschlagen. Wie und wann diese Empfehlung umgesetzt werden kann gilt es im Nachgang zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 6 (Grundlage) festzulegen. Wir werden Sie über den Stand jährlich informieren.

3.3 Die Datensicherheit ist in der Lösung gewährleistet

Der Zugriff auf die VM-Lösung erfolgt über die SAP-Standard Funktionen der Benutzeridentifizierung und der Autorisierungen. VM-spezifische Rollen werden dabei eingesetzt. Der Zugriff auf externe Dokumente kann bei Bedarf über die Verlinkung eines gesicherten SAP-externen Verzeichnisses geschützt werden. In diesem Fall gelten die Zugriffsberechtigungen auf das Verzeichnis.

Im Weiteren setzt die VM-Lösung die SAP-Standard Funktion zum Änderungsnachweis ein, die Datum, Zeit, Werte und Benutzer für alle Änderungen eines Vertrags aufführt. Änderungen, bzw. das Löschen eines Vertrags, nach dem Erreichen eines bestimmten Vertragsstatus sind nicht mehr möglich.

Für die integrierte VM-Lösung gelten die gleichen Vorgaben und Bestimmungen an Verfügbarkeit wie für die SAP-Plattform.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die Datensicherheit der VM-Lösung gewährleistet. Es besteht kein Handlungsbedarf.

3.4 Die Beschreibungen der Schnittstellen sowie der Datenarchivierung sind ungenügend

Die Dokumentation der Schnittstellen ist nicht aktuell nachgeführt und die Detailbeschreibungen zu Konzept und Architektur noch unvollständig. Zudem fehlt eine Beschreibung zum Einsatz von Middleware Komponenten (z.B. Enterprise Service Bus, SAP PI) sowie Anweisungen zum Fehlerhandling, inklusive der Regelung der damit verbundenen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

Auch für die Datenarchivierung fehlen die detaillierten Informationen und Konzepte zu deren Umsetzung und Handhabung.

Beurteilung

Die Datenarchivierung wird auch im technischen Konzept nicht abgedeckt. Desgleichen die Schnittstellbeschreibung. Somit ist unklar, welche Vorgaben gelten und wie diese technisch umgesetzt wurden.

Empfehlung 3 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt dem BBL, in Zusammenarbeit mit dem BIT, eine aktuelle und vollständige Beschreibung der realisierten Schnittstellen, eine Schnittstellenübersicht, sowie ein Architektur-schema der VM-Lösung inkl. aller Schnittstellen zu erarbeiten, respektive zu vervollständigen. Bezüglich der Datenarchivierung sollte ebenfalls eine technische Dokumentation sowie ein Konzept zur Handhabung erstellt werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Priorisierung erfolgt gemäss Kapitel 1.3 des Berichtes sowie in Koordination mit der Umsetzung der Empfehlung 6 (an GS EFD).

3.5 Die Dokumentation des Betriebs ist zu aktualisieren und zu ergänzen

Die Betriebshandbücher datieren vom Frühling 2012 und Herbst 2011. Sie sollen alle Informationen liefern, die benötigt werden, um das System ordnungsgemäss zu betreiben.

Eine Powerpoint Präsentation beschreibt in groben Zügen die seit anfangs 2013 geltenden Prozessen des Supports und des Change Managements. Der Super User der Verwaltungseinheit gilt als «Single Point of Contact» für die Endanwender. Der 2nd Level-Support obliegt dem BIT, das zugleich die Koordination der 3rd Level-Support-Aktivitäten mit NOVO/Teamwork verantwortet.

Die Schritte des Change Management-Prozesses sowie die involvierten Stellen, werden grafisch dargestellt. Die Vorabklärungen und Validierungen der Anträge erfolgen im Board VM (Change Board VBS und VM BeKo - Betriebskoordination). Die Änderungsanträge werden fachlich und technisch vom Fachamt und Leistungserbringer geprüft und von Teamwork realisiert.

Beurteilung

Die Aufbau- und Ablauforganisation von Betrieb und Support sind grundsätzlich klar geregelt und funktionieren gut. Der Einbau der Support- und Change Management-Prozesse für die VM-Lösung in die bestehende Organisation mit dem Change Board BBL ist grundsätzlich zielführend (siehe dazu auch Kapitel 4.1). Wie für die anderen Module im SAP werden «Incidents» erfasst und deren Behandlung zentral im Solution Manager verwaltet. Die VM-Lösung profitiert auf der anderen Seite von allen definierten Aktivitäten (Transport Management, Backup, usw.), die für den normalen SAP-Betrieb gelten.

Die Betriebsdokumentation wurde nach der Übernahme des 2nd Level-Supports durch das BIT aber nicht mehr aktualisiert, und ist daher veraltet und unvollständig. Insbesondere treffen die Ausführungen zur Organisation, aber auch zum Schnittstellenbetrieb, nicht mehr zu.

Zum Betrieb gehört auch das Einspielen von Korrekturen und Erweiterungen in die AddOn-Lösung. Der Lieferant stellt diese in der Form von Transport Packages zur Verfügung. Der Release-Zyklus



des AddOns ist aber möglicherweise von den SAP-Support-Packages abhängig. Um mögliche Konflikte beim Hochladen der Korrekturen zu vermeiden, sollten das BBL und das BIT möglichst sicherstellen, dass beide Release-Zyklen koordiniert erfolgen. Aus Sicht der EFK sind die Organisation und Mechanismen der Koordination des Einspielens von Support-Packages des SAP-Standards und der VM-Lösung ungenügend beschrieben.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Betriebshandbücher durch das BIT aktualisieren zu lassen. Im Weiteren sind die Aktivitäten des Schnittstellenbetriebs nach zu dokumentieren. Ebenfalls sollen die Mechanismen und Verantwortlichkeiten der Koordination beim Einspielen von Support Packages des SAP-Standards und der AddOn-Lösung Vertragsmanagement dokumentiert werden, damit eventuelle Konflikte und Abhängigkeiten frühzeitig identifiziert werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Priorisierung erfolgt gemäss Kapitel 1.3 des Berichtes sowie in Koordination mit der Umsetzung der Empfehlung 6 (an GS EFD).

3.6 Der kurzfristige Einbezug des BIT als 2nd Level-Support und die gestaffelte Einführung führten zu Ineffizienzen und unerwünschten Nebeneffekten

Die Einführung der Lösung in den verschiedenen Verwaltungseinheiten erfolgt gestaffelt und erfordert bei jeder Einführung die Definition der entsprechenden verwaltungseinheitsspezifischen Parameter und Einstellungen in der Lösung.

Beurteilung

Die Vorgehensweise, die hohe Anzahl der Einführungen (bis Ende 2014: 71) und die unterschiedliche Qualität der Dokumentation auf Ebene der Verwaltungseinheiten hat eine Anpassung im Inbetriebnahme-Prozess des BIT für die VM-Lösung bedingt: neben den Validierungen der einzuführenden Teillösung, nehmen die Supportverantwortlichen des BIT an den Benutzerschulungen für komplexe Custom-Lösungen teil, um die Spezifitäten der betroffenen Verwaltungseinheit kennenzulernen. Dieses zeitintensive Vorgehen dürfte zu einer Erhöhung der internen Aufwände beim BIT geführt haben.

Die EFK hat ausserdem festgestellt, dass aus Volumengründen keine systematischen Regressionstests mit jeder neuen Einführung durchgeführt werden. Die Tests sind im Projekt nicht automatisiert und müssten von allen schon eingeführten Verwaltungseinheiten mit jeder Neueinführung wiederholt werden, worauf verzichtet wurde. Gemäss Aussage des BIT kommt es aber nicht selten vor, dass durch eine Einführung unerwünschte Nebenwirkungen auf die bereits installierte Basis verursacht werden.

Die Auswirkungen beschränken sich zwar auf die VM-Lösung selber und werden als klein beschrieben. Sie lassen sich aber teilweise nur über Eingriffe in die SAP-Produktionssysteme beheben, was einen nicht unwesentlichen Aufwand beim BIT nach sich zieht. Die Eingriffe unterliegen den entsprechenden BIT-Regelungen bzgl. Dokumentation, Validierung und temporärer Zuweisung der nötigen Zugriffsberechtigungen. Gemäss Feststellungen der Revision zu den «IT

General Controls» beim BIT folgen die Prozesse und Kontrollen um die Eingriffe in die SAP-Produktionssysteme («dringende Änderungen») einem standardisierten Verfahren und sind geprüft. Im Rahmen dieser Revision wurde jedoch eine Abweichung festgestellt, indem die Änderungen nach deren Implementierung im Produktivsystem nicht getestet und final abgenommen werden.

Aus Sicht der EFK wären im Projekt eine Überlegung über die Teststrategie und die Möglichkeiten des automatisierten Testings sowie eine bewusste Gegenüberstellung der Kosten und Risiken aus dem Verzicht auf Regressionstests angebracht gewesen. In zukünftigen Projekten zur Umsetzung von Querschnittssystemen ist bei gestaffelten Einführungen die Möglichkeit des automatisierten Testings systematisch zu untersuchen.

Empfehlung 5 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt dem BBL, im Sinne einer offiziellen Systemabnahme durch die Anwender («user acceptance testing») und zur offiziellen Dokumentation des Projektendes sowie der vollständigen Übergabe der Applikation in den produktiven Betrieb, nach der letzten Einführung nochmals einen «Full-Test» durchzuführen.

Stellungnahme des BBL

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Schlusstests müssen korrekt und abschliessend im Rahmen des Projektes von den Benutzern durchgeführt werden. Zusätzliche Tests können durch das BBL aus prinzipieller sowie technischer Sicht (Berechtigungen, Systemzugang zu den Buchungskreisen) nur in beschränktem Umfang erfolgen.

Das BBL kann in Zusammenarbeit mit dem BIT veranlassen, dass Testfälle des VM BVerw in das HPQC-Testsystem des BIT übernommen werden.

Die Priorisierung erfolgt gemäss Kapitel 1.3 des Berichtes sowie in Koordination mit der Umsetzung der Empfehlung 6 (an GS EFD).

4 VM Bund unterstützt primär die harmonisierte Vertragsadministration

4.1 VM Bund allein reicht nicht aus, um eine nachvollziehbare und einheitliche Vergabepolitik zu unterstützen

VM Bund wurde bewusst ohne Einbezug der vorgelagerten Sub-Prozesse «Vertragsvorbereitung» und «Juristischer Vertrag» konzipiert, realisiert und eingeführt. Vom Applikationstyp her handelt es sich heute um eine Datensammlung. Die Daten betreffen den abgeschlossenen Vertrag und Informationen über das Beschaffungsverfahren. Mit VM Bund sind somit die folgenden Prozessschritte abgedeckt.

Hauptphase	VM Standard	Wichtigste Tätigkeiten	Prüfungspunkte / Dokumentationsanforderungen
Vertragsvorbereitung (Bedarf und Vergabe)	[Red]	Bedarfsmeldung und -Überprüfung	Jährlich Planung der Beschaffungsbedürfnisse, Identifikation von Bündelungspotential Nachweis Bedarfsanalyse, Begründung Notwendigkeit der Beschaffung, Kostennachweise, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Prüfung Beschaffungsdelegation, Abklärung Verfahrenswahl, Begründung und Dokumentation Ausnahmestatbestand Verfahrenskonforme Ausschreibungsunterlagen Dokumentation Offerten, nachvollziehbare Evaluation
		Erstellung und Bewilligung von Vorhabersantrag	
		Erstellung und Bewilligung Beschaffungsantrag	
		Erstellung Ausschreibungsunterlagen	
		Entscheid. Ausschreibung und Publikation	
		Zuschlagserteilung und Publikation	
Vertragsabschluss (Ausarbeitung juristischer Vertrag)	[Red]	Erstellung juristischer Vertrag	Durchgängigkeit von Vertrag, Ausschreibung und Vorhaben
		Unterzeichnung Vertrag	
operativer Vertrag	[Green]	Festlegung Vertragstyp und Pflege Vertragsdaten	Verfügbarkeit der Daten für das Reporting Abbildung der Vorhaben in der finanziellen Planung Abbildung der Vorhaben in Haushaltsmanagement Überprüfung Qualität/Preis der Leistung (Abnahmekontrollen)
	[Yellow]	Anlegung der Mittelreservierung	
	[Green]	Überprüfung der Vertragsdaten	
	[Green]	Auslösung von Bestellungen	
	[Green]	Anlegung des Obligos	
	[Yellow]	Rechnungseingang	
	[Green]	Logistische Rechnungsprüfung gegenüber Bestellung	
	[Yellow]	Buchung Kreditorenrechnung	
	[Yellow]	Zahlung	
	[Yellow]	Pflege Mittelreservierung / Obligo per Jahresabschluss	
Vertragsende	[Green]	Abschliessen Vertrag	
Legende	[Red]	nicht mit VM Standard geführt	
	[Yellow]	nicht mit VM Standard geführt (jedoch z.T. SAP ERP integriert)	
	[Green]	mit VM Standard geführt	

Neben der Prozessunterstützung für die Erfassung der Obligos und die Rechnungsprüfung dient VM Bund - ergänzt mit der Vergabedokumentation - im Wesentlichen als Hilfe für die systematische Erfassung der in der Org-VöB geforderten Merkmale zu den einzelnen Vergaben und Verträgen der Bundesverwaltung. Die im VM Bund erfassten Daten können sowohl im Hinblick auf das Beschaffungscontrolling Bund wie auch zur Wahrnehmung der operativen Aufsichtverantwortung auf Stufe Departement und Verwaltungseinheit eingesehen resp. ausgewertet werden.

Die dem VM Bund vorgelagerter Prozessschritte sind – obwohl vom Tool her technisch möglich - nicht Bestandteil der heutigen Lösung.

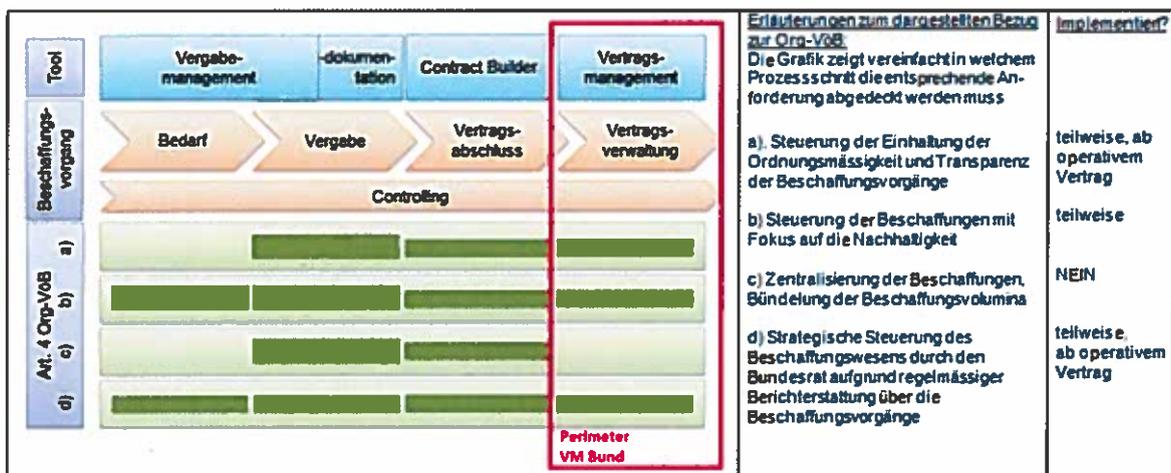
Vertragsvorbereitung, Begründung der Beschaffung, Begründung für Auswahl und Zuschlag sowie die Erstellung des Juristischen Vertrags werden daher in den Verwaltungseinheiten GS-UVEK, BAFU und BAZL unterschiedlich abgewickelt. Die Verbindung zum VM Bund erfolgt jeweils über eine manuelle Schnittstelle. Dies auch beim BAFU, das zur Unterstützung des Vergabeprozesses die Applikation «FABASOFT» einsetzt.

Beurteilung

Der Bund will seine Beschaffungen transparenter und sicherer machen. Aufgrund der bisher fehlenden Integration des Vergabeprozesses in die Bundeslösung, ist das Instrument primär auf Transparenz ausgerichtet und erlaubt nachträglich einen Blick auf die abgeschlossenen Geschäfte. Im Wesentlichen kann damit der Missbrauch und das Nichteinhalten von Vorschriften (im Nachhinein) aufgedeckt werden. Wie in nachstehender Grafik verdeutlicht wird, bietet VM Bund in

der bestehenden Basiskonfiguration aber wenig, um Fehler im Beschaffungsprozess, beginnend mit der Bedarfsanmeldung, zu vermeiden. Entsprechende Massnahmen müssen nach wie vor manuell resp. rahmenorganisatorisch sichergestellt werden.

Zudem führt der heutige Einsatz von VM Bund innerhalb des Beschaffungsablaufs zu einem Medienbruch. Das händische Erfassen der Vertragsdaten verursacht Mehraufwand. So werden zum Beispiel beim BAFU die Vertragsdaten doppelt erfasst (im vorgelagerten FABASOFT und im VM Bund) sowie Datenredundanzen generiert, welche zusätzlich abzustimmen sind. Ausserdem besteht ein erhöhtes Risiko für Erfassungsfehler sowie für mögliche zeitliche Verzögerungen bei der Verarbeitung (Periodizität).



Mit VM Bund wird somit per Ende 2014 ein Instrument eingeführt sein, das nicht den gesamten Beschaffungsprozess prozessbegleitend unterstützt und damit nicht geeignet ist, die Fehler beim Entstehen (präventiv) zu verhindern. Wesentliche Anforderungen an das Beschaffungswesen des Bundes, welche in der Org-VöB verankert sind, können mit VM Bund alleine nicht resp. nicht vollständig abgedeckt werden. Für eine durchgängige Prozessunterstützung wäre eine Erweiterung der heutigen Lösung durch eine Instrumentalisierung der Vorphasen (auf Basis von entsprechenden, bundesweiten Prozessen) erforderlich.

Exkurs

Die oben beschriebene Situation hat zum Beispiel das Departement WBF dazu veranlasst, im Rahmen des Rollouts von VM Bund weitere Module (das sogenannte «Vergabemanagement») aus der Vertragsmanagementlösung der Teamwork Schweiz AG zu installieren. Das «Vergabemanagement» ist Bestandteil derselben Produktpalette aus welcher auch das VM Bund abstammt. Auch das UVEK hat seine diesbezüglichen Bedürfnisse beim Gesamtkoordinationsausschuss GKA VM BVerw. deponiert. Aufgrund der nach Annahme der in der Sommersession 2014 behandelten Motionen² vordringlich gewordenen, beschleunigten und

² In der Sommersession 2014 wurden zwei gleichlautende Motionen (Motion 14.3018 der GPK-NR und 14.3289 der GPK-SR) in den Eidgenössischen Räten behandelt. Durch die Annahme wurde der Bundesrat beauftragt, bis zum 1. Januar 2015 das elektronische Vertragsmanagement in der gesamten Bundesverwaltung einzuführen. In

flächendeckenden Einführung von VM Bund, hat der GKA Entwicklungsschritte wie die Erweiterung um das sogenannte Vergabemanagement, sistiert.

Da die Prüfung nicht auf die Abwicklung und die Effizienz des Projektes VM BVerw. ausgerichtet war, wurden weder die Gründe, die zur obigen Abgrenzung der VM-Lösung führten, noch die Vorgehen und Zweckmässigkeit der realisierten Erweiterungen näher untersucht.

Aus Sicht der EFK sollte jedoch unbedingt sichergestellt werden, dass Weiterentwicklungen/Ausweitungen der Basiskonfiguration von VM Bund gesamtheitlich angegangen werden und mit Blick auf die Bedürfnisse der Gesamtbundesverwaltung und auf der Basis von Kosten/-Nutzenüberlegungen beurteilt werden.

Um diese Anforderung aufzuzeigen hat die EFK parallel zur Prüfung mit dem GS-EFD den Kontakt gesucht. Es ergab sich folgender Sachverhalt:

1. VM Bund ist im Kern tatsächlich primär auf die Erfassung der für das Beschaffungscontrolling nach Art 6 Org-VöB erforderlichen Informationen ausgelegt.
2. Im Rahmen der departementalen Einführungen sind verschiedene freiwillige Zusatzbedürfnisse der Departemente/Verwaltungseinheiten berücksichtigt worden.
3. Die Zuständigkeiten für die Weiterentwicklung/Ausweitungen von VM Bund sind zu wenig klar geregelt. Weder die Definitionen im Rolloutkonzept vom 14.4.2011 noch die Change Management Beschreibungen der Betriebskoordinationsstelle BBL bringen die für die Praxis erforderliche Klarheit. Sie sollten spätestens nach Abschluss des Rollouts ab 2017 klar geregelt werden.
4. Die Umsetzung der bisherigen über die Vertragsadministration hinausgehenden Erweiterungen und deren Ausbreitung auf sämtliche Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung und die damit verbundene Verpflichtung für Wartung und Betrieb wurden beschaffungsrechtlich über die Zuschlagsempfängerin für den Rollout des VM Bund abgewickelt. Dies ist mitunter ein Grund dafür, wieso das Vertragsvolumen von ursprünglich 3,7 auf voraussichtlich gegen 19 Millionen Franken (inkl. Wartung und Support bis Ende 2020) steigen wird.

Im Rahmen der Klärung der Fragen hat das GS-EFD den Handlungsbedarf zur Koordination der Weiterentwicklungen anerkannt.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EFD, in Absprache mit den anderen Departementen ein Vorgehen festzulegen, das aufzeigt, wie und unter welchen Voraussetzungen eine koordinierte Weiterentwicklung der Basiskonfiguration von VM Bund erfolgen soll. Es ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Weiterentwicklung auf harmonisierten Prozessen basiert und ein positives Kosten/ Nutzenverhältnis nachgewiesen werden kann. Weiter sind die Zuständigkeiten festzulegen und die notwendigen Kompetenzen zuzuteilen. Bis zur Klärung dieser Fragen sind alle weiteren individuellen Investitionen möglichst zu unterlassen.

der Umsetzung dieses Auftrags erhielt der Rolloutplan für VM Bund eine neue Ausrichtung und der Scope wurde angepasst.

Stellungnahme des GS EFD:

Das EFD verweist nochmals deutlich darauf, dass der Scope von VM Bund auf einer harmonisierten und standardisierten Vertragsadministration liegt und die vorgelagerten Hauptphasen „Vertragsvorbereitung“ und „Vertragsabschluss“ out of scope sind. Aufgrund des evaluierten Tools erkennt das EFD an, dass dieses geeignete Möglichkeiten zur systemunterstützten und prozessbegleitenden Unterstützung des gesamten Beschaffungsprozesses bietet.

- Die empfohlene Weiterentwicklung der Basiskonfiguration von VM Bund hat auch aus Sicht des EFD auf Basis von bundesweit definierten und harmonisierten Beschaffungsprozessen zu erfolgen. Eine einheitliche Instrumentierung hat bei paralleler Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen (Revision der Org-VöB) bis 31.12.2016 zu erfolgen. **Ein diesbezüglicher Auftrag erging am 12.03.2015 an das BBL, welches die Arbeiten bereits aufgenommen hat.**
- Auch anerkennt das EFD das Erfordernis die zukünftigen Zuständigkeiten und Kompetenzen für das Vertragsmanagement für die Zeit nach Abschluss des Rollouts (ab 2017) klar zu regeln. **Ein diesbezüglicher Auftrag erging am 12.03.2015 an das ISB."**
- Über die den Abschluss des normalen Rollouts VM BVerw hinausgehenden Investitionen wurden in der nun getätigten, notwendigen und abschliessenden Vergabe nicht mehr aufgenommen. Die konsequente Einhaltung dieser mit Ihnen besprochenen Massnahme wird am GKA vom 24.4.2015 abschliessend diskutiert, damit keine Missverständnisse aufkommen können.

4.2 Konsequente und einheitliche Integration der Applikation in die Prozesse ist sicherzustellen

Durch die direkte Verknüpfung des VM Bund mit den Modulen MM, FI und CO im SAP ERP-System, ist die applikatorische Unterstützung, nachgelagert bis zum Kreditorenworkflow und Vertragsabschluss, technisch sichergestellt.

Der Prozess zur logistischen Prüfung sieht vor, dass der Leistungsbezüger gegenüber dem «Genehmiger 1» die Richtigkeit (Qualität, Menge und Preis) der Lieferanten- oder Dienstleisterrechnung bestätigt (z. B. per e-mail). Anschliessend erfolgt die Zahlungsfreigabe durch den «Genehmiger 2». Die Freigaben durch die «Genehmiger 1 und 2» erfolgen im Kreditorenworkflow, welcher mit VM Bund verknüpft ist.

Beurteilung

Zur Rechnungsprüfung und -freigabe stellt SAP ERP im Standard einen applikationsgestützten Prozess zur Verfügung, welcher auch die Funktionentrennung im Sinne des vorgängig beschriebenen Kontroll- und Freigabeverfahrens unterstützt (Trennung zwischen Bestellung, Waren-/Dienstleistungseingang, Zahlung). Im derzeitigen Rechnungsprüfungs- und Freigabe-Prozess des Bundes wird diese SAP-Standard-Funktion nicht genutzt, da ein Teil des Prozesses per e-mail, ausserhalb des ERP-Systems erfolgt. Durch dieses Verfahren verliert der Prozess an Effizienz und der Nachweis der Abnahmekontrollen wird unnötig erschwert (Auffinden, Zuordnen und Auswerten der entsprechenden E-Mail Freigabe zum zugehörigen Geschäftsfall). Die entsprechenden

Anforderungen der FinDel können damit nicht sichergestellt werden. Zudem ist diese Art der Prozessführung fehleranfällig und bindet zusätzliche personelle und zeitliche Ressourcen.

Ebenso besteht mangels vollständiger Vorgaben und Richtlinien der zuständigen Stelle zur Prozessabwicklung das Risiko, dass «beschaffungsrelevante» Einkäufe unerkannt, ausserhalb des VM-Beschaffungsprozesses in SAP abgewickelt werden (KR-Belege). Damit die mit VM Bund angedachte Systematik der Vertrags- und Beschaffungsabwicklung nicht durchbrochen wird, braucht es ein Verfahren, das die Verwendung von «KR-Belegen» auf Ausnahmefälle reduziert sowie deren Handhabung und Überwachung regelt.

Im Minimum sollte das BBL– wie in der Org-VöB Art. 11, 2d vorgesehen – besorgt sein, dass in den Verwaltungseinheiten eine einheitliche und auf die im Moment implementierte Applikationslogik abgestimmte Prozessabwicklung sichergestellt wird. Weil dies unter Umständen Anpassungen der bestehenden Ablauforganisationen in den Verwaltungseinheiten an die neue Logik des VM Bunds nach sich ziehen kann, muss das BBL zur Durchsetzung gegebenenfalls mit einem expliziten Weisungsrecht ausgestattet werden.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, in Abstimmung mit der EFV für den Rechnungsfreigabeprozess Regelungen zu erlassen, die sicherstellen, dass in den Verwaltungseinheiten durchgehend eine auf die bestehende Applikationslogik abgestimmte Prozessabwicklung erfolgt. Weitergehend ist zu prüfen, inwieweit der Nachweis der Abnahmekontrollen auswertbar gemacht werden kann. Es sollte sichergestellt werden, dass die Abnahmekontrollen einheitlich auf die Vorgaben in Artikel 37 FHV abgestimmt durchgeführt und vollständig dokumentiert werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Umsetzung ist derzeit im Rahmen des Betriebs VM BVerw nicht möglich und übersteigt die heutigen Kompetenzen des BBL.

Das BBL ist aber damit einverstanden, auf Grund von Kosten / Nutzen-Überlegungen die technische Realisierbarkeit zu prüfen und eine mögliche Umsetzung im Rahmen des Projektes "Harmonisierung Beschaffungsprozesse" (vgl. Empfehlung Nr. 6 an GS EFD) vorzuschlagen. Wie und wann diese Empfehlung umgesetzt werden kann gilt es im Nachgang zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 6 (Grundlage) festzulegen. Wir werden Sie über den Stand jährlich informieren. .

5 Grundlagen und Struktur des Beschaffungscontrollings sind zu verbessern

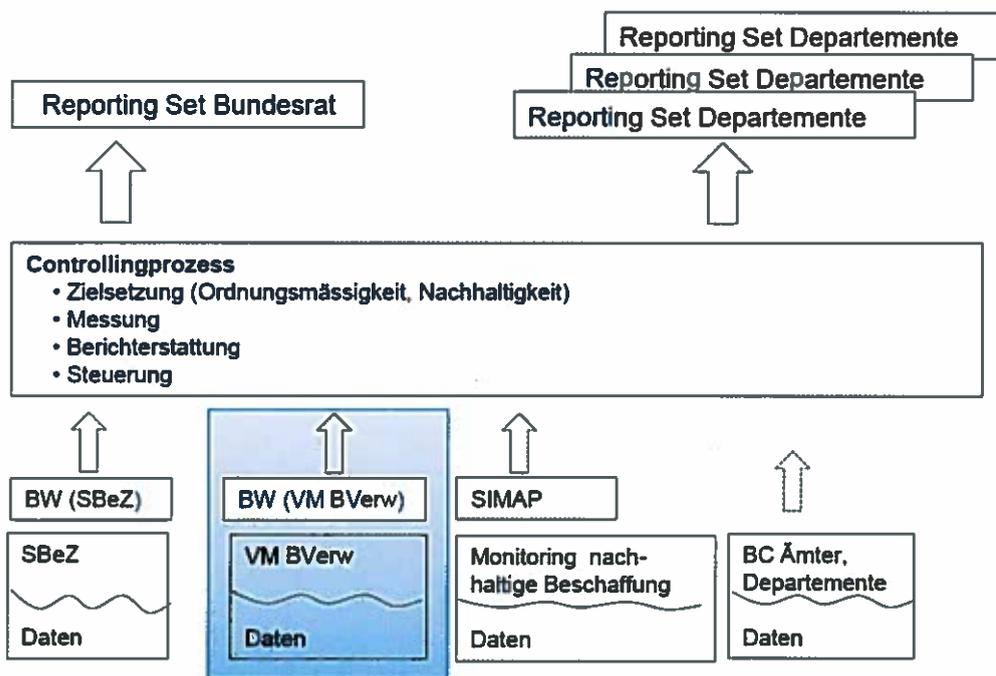
Grundlage für den Einsatz des standardisierten, IT-gestützten Vertragsbewirtschaftungssystems VM Bund ist die Org-VöB. Die Bedarfsstellen erfassen namentlich die folgenden Angaben:

- a) nach Art. 6 Abs. 2 lit. a: alle Vergaben über dem Schwellenwert
- b) nach Art. 6 Abs. 2 lit. b: alle Verträge unabhängig vom Schwellenwert

Mit der Basiskonfiguration des VM Bund werden die erforderlichen Informationen zu den einzelnen Verträgen erfasst. Für die Erfassung der Angaben zu den Vergaben, wurde 2014 ein zusätzliches Modul aufgeschaltet («Vergabedokumentation»), in welchem ergänzend die erforderlichen Informationen zu den Vergaben erfasst werden müssen. Eine Verknüpfung zwischen den beiden Tools ist möglich, aber nicht standardisiert vorgesehen.

Die im VM Bund erfassten Vergabe- und Vertragsdaten fliessen in das strategische Beschaffungscontrolling Bund sowie die für die Departemente erstellen Reporting-Sets. Das für die Departemente erstellte Reporting weist dabei einen höheren Detaillierungsgrad aus, als das sogenannte «Reporting Set Bund», das eine Zusammenfassung auf Stufe Bundesrat darstellt.

Die Einbettung der Vertragsdaten aus VM Bund in das Beschaffungscontrolling lässt sich schematisch wie folgt darstellen:



Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich primär auf das «Reporting Set Beschaffungscontrolling für das Jahr 2013 – UVEK», datiert vom 1. Juli 2014. Die Aussagen haben aber z. T. auch für das «Reporting Set Bundesrat» Gültigkeit, da die Daten aus dem UVEK-Set zum grössten Teil direkt dort einfließen.

5.1 Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Qualität der Daten sollte sichergestellt werden

5.1.1 Vollständigkeit der Daten im VM Bund ist nicht nachgewiesen

Zwischen den heute für das Beschaffungscontrolling verwendeten drei Instrumenten (Statistik Beschaffungszahlungen SBeZ, VM Bund und Monitoring nachhaltige Beschaffungen MnB) bestehen Medienbrüche. Dies erschwert die Abstimmbarkeit der aus den verschiedenen Datenquellen stammenden Informationen. Ein durchgängiger Nachweis, ausgehend von der Staatsrechnung über das Vertragsmanagement bis hin zu den Auszahlungen, wird heute nicht erstellt, weshalb die Vollständigkeit der Datenerfassung im VM Bund nicht nachgewiesen werden kann.

Während ein Abgleich mit der Staatsrechnung heute vollends fehlt, wurde im Zusammenhang mit dem Reporting 2013 das Verhältnis «VM-Belege zu Zahlungen in der SBez» eruiert. Die Auswertungen zeigten, dass im UVEK der Prozentsatz der Auszahlungen (gemäss SBez), die mit einem Vertrag im VM Bund verbunden werden konnten, im Durchschnitt bei 40 % lag. Dabei variieren die Anteile innerhalb des Departements, je nach Verwaltungseinheit, stark (zwischen 5 und 99 %). Die Differenzen wurden u.a. erklärt mit

- der kürzlichen Implementierung von VM Bund, die dazu führte, dass alte existierende Verträge nicht bei jeder Verwaltungseinheit rückwirkend erfasst wurden.
- mit Auszahlungen für die nicht zwingend und nicht systematisch ein Vertrag erstellt wird, z.B. kleine aber häufige Auszahlungen für Reisekosten.
- nicht erfassten Verträgen, die unter dem bisher festgelegten Schwellenwert von 20'000 Franken (seit Oktober 2014: 5'000 Franken) liegen.
- Auszahlungen, die irrtümlicherweise nicht auf erfasste Verträge resp. ohne Bestellbezug gebucht wurden.
- bei einem Vergleich mit der Staatsrechnung müssten vor allem die beschaffungsrechtlich nicht relevanten Geschäfte und die periodische Abgrenzung von Aufwand und Zahlungen ins Gewicht fallen.

Das GS-UVEK verzichtete darauf, die Daten für das Reporting Set 2013 weiter zu analysieren. Es geht allerdings davon aus, dass sich die Differenzen in den nächsten Jahren bedeutend verringern sollten.

Ein wesentlicher Teil der Beschaffungen des ASTRA für Nationalstrassen fehlt im VM Bund (2013: 1,054 Milliarden Franken, d.h. 85 % der gesamten Beschaffungen des Departements). Grund dafür ist, dass diese Geschäftsart beim ASTRA in der Einzellösung für Projektführung «TD-Cost» erfasst ist und keine automatisierte Schnittstelle zum VM Bund besteht. Aufgrund der hohen Transaktionsvolumen wird von einer manuellen Erfassung im VM Bund abgesehen.

Beurteilung

Bei grossen, ungeklärten Abweichungen ist die Glaubwürdigkeit des Reportings, das auf VM Bund resp. Statistik Beschaffungszahlungen basiert beeinträchtigt. Weiter bestehen folgende Risiken:

- a) Es gibt heute keine Sicherheit, dass Entscheide, die aufgrund der Reporting Set getroffen werden, auf korrekten resp. vollständigen Daten basieren.

b) Die im Rahmen der Berichterstattung verwendeten Auswertungen sind u.U. nicht vollständig und führen zu Fehlinterpretationen.

c) Sofern Zahlungen ausserhalb des definierten Prozesses gemacht werden, wird die mit VM Bund angestrebte Durchgängigkeit von Vertrag, Bestellung und Zahlung durchbrochen. Die im Prozess hinterlegten Kontrollen werden umgangen oder greifen nicht (z.B. die Freigabe der Rechnungen).

Die EFK erwartet, dass künftig Zahlungen, die sich nicht auf Verträge im VM Bund beziehen, vollständig nachgewiesen und analysiert werden. Ziel sollte es sein, dass alle Zahlungen, die sich auf beschaffungsrelevante Geschäfte beziehen, über einen vorgängig erfassten Vertrag abgewickelt werden. Dies bedingt, dass Ausnahmen definiert und entsprechend überwacht werden.

Empfehlung 8 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL den Departementen Abstimmungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, damit diese künftig prozessmässig einen Brückenschlag zwischen Staatsrechnung, VM Bund und Statistik Beschaffungszahlungen („SBeZ“) erstellen und Abweichungen (z.B. alte nicht erfasste Verträge, Zahlungen die keiner Verträge bedürfen, usw.) vornehmen und vollständig nachweisen können. Tolerierbare resp. tolerierte Ausnahmen sind zu definieren und entsprechend zu überwachen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Umsetzung ist derzeit im Rahmen des Betriebs VM BVerw nicht möglich und übersteigt die heutigen Kompetenzen des BBL.

Das BBL ist aber damit einverstanden, auf Grund von Kosten / Nutzen-Überlegungen die technische Realisierbarkeit zu prüfen und eine mögliche Umsetzung im Rahmen des Projektes "Harmonisierung Beschaffungsprozesse" (vgl. Empfehlung Nr. 6 an GS EFD) vorzuschlagen. Wie und wann diese Empfehlung umgesetzt werden kann gilt es im Nachgang zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 6 (Grundlage) festzulegen. Wir werden Sie über den Stand jährlich informieren.

Empfehlung 9 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, die Verträge des ASTRA für den Nationalstrassenbau und -unterhalt ins VM Bund zu integrieren. Dieses Verfahren muss mit der vorgesehenen Ablösung von TD Cost abgestimmt werden.

Stellungnahme des GS UVEK:

GS-UVEK und ASTRA sind mit der Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung erfolgt mit der Ablösung von TDcost. Der Projektinitialisierungsauftrag wurde am 19. Januar 2015 frei gegeben. Gemäss Projektplanung ist die Inbetriebnahme einer neuen Lösung Mitte 2018 vorgesehen.

5.1.2 Aussagekraft der Kennzahlen ist unter Umständen eingeschränkt

Die Verträge werden dezentral bei den Verwaltungseinheiten eingegeben. Dabei werden für jeden Vertrag u.a. der Vertragspartner, der Vertragswert, die zugrundeliegende Verfahrensart, die Beschaffungskategorie und verschiedene Datumsangaben erfasst. VM Bund ist so konzipiert, dass alle Verpflichtungen einer Verwaltungseinheit abgebildet werden können. Das heisst, dass je nach Handhabung einer Verwaltungseinheit neben den beschaffungsrelevanten Verträgen auch andere Verpflichtungen im VM Bund erfasst werden.

Die für die Reporting Sets verwendeten Auswertungen inkl. den angewendeten Selektionskriterien sind in den sogenannten «ergänzenden Hinweisen zu den Auswertungen zu den Instrumenten des Beschaffungscontrollings 2013» beschrieben. Weiter wird in diesem Dokument erläutert, von welchen Einstellungen es abhängt, ob und wie ein Vertrag in die Auswertungen aufgenommen wird.

Im Anwendungshandbuch zum VM Bund werden die von den Benutzern direkt am System vorzunehmenden Aktionen und die verschiedenen Optionen zur Vertragspflege näher erläutert. Wie sich die gewählten Optionen auf das Reporting auswirken, ist nicht näher beschrieben. Alleine aus dem Anwendungshandbuch ist daher nicht schlüssig ersichtlich, welche Auswirkungen die verschiedenen Kombinationen der Vertragspflege auf das Reporting nach sich ziehen. Auch fehlen Vorgaben, welche Kombinationen im Hinblick auf das Reporting in welcher Abfolge eingepflegt werden müssen.

In der Vergangenheit ist es bereits verschiedentlich vorgekommen, dass neue Muss-Felder eingeführt wurden (z.B. «Gesamtvolumen/Kostendach») oder Kann- zu Muss-Feldern avancierten (z.B. «CPV-Code auf Positionsebene»). Im Falle des «Gesamtvolumens/Kostendach» wurde es den Verwaltungseinheiten frei gelassen, die Altbestände im VM Bund zu ergänzen. Damit fehlen die entsprechenden Daten unter Umständen in künftigen Auswertungen.

Beurteilung

Da die Jahresauswertungen für das Reporting auf Stufe Departement und Bundesrat anhand von verschiedenen Merkmalen erfolgen, hängt die Vergleichbarkeit der Auswertungen davon ab, ob sämtliche Verwaltungseinheiten alle Vertragsmerkmale nach denselben Grundsätzen in der gleichen zeitlichen Abfolge pflegen. Mangels klarer Vorgaben besteht das Risiko, dass dies nicht zutrifft, d.h. die einzelnen Verwaltungseinheiten wenden VM Bund unter Umständen unterschiedlich an. Dabei liegt der Fokus auf den Bedürfnissen der Verwaltungseinheit, ohne Einbezug der übergeordneten Bedürfnisse im Zusammenhang mit dem Reporting. So hat zum Beispiel das BAZL bezüglich Applikationsstatus des Vertrags und der Freigabe der Volumenpositionen eine andere Handhabung als das BAFU. D.h. die Aussage im Reporting Bund ist nicht zwingend dieselbe.

Das Risiko, dass es infolge der individuellen Ausprägung der Erfassung der Verträge im VM Bund zu unterschiedlichen, nicht vergleichbaren Auswertungen auf Stufe Departement und Bund kommen könnte, ist aus Sicht der EFK erheblich. Damit die Aussagekraft der Auswertungen, welche auf Daten aus VM Bund basieren nicht beeinträchtigt ist, sollten daher entsprechende Massnahmen getroffen werden.

Empfehlung 10 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, für diejenigen Merkmale, die einen Einfluss auf die übergeordneten Auswertungen haben, einheitliche Erfassungs- und Verarbeitungsrichtlinien zu erlassen. Die Vorgaben sollten sich aus dem Informationsbedarf für das Beschaffungscontrolling ableiten und mittels Anweisungen an allen Verwaltungseinheiten als zwingend kommuniziert und geschult werden.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Priorisierung erfolgt gemäss Kapitel 1.3 des Berichtes sowie in Koordination mit der Umsetzung der Empfehlung 6.

Im Reporting UVEK sowie im Reporting Bund wird die Summe aller offenen Verträge ausgewertet und zwar in jedem Jahr, indem zu einem Vertrag eine Bestellung existiert. Insbesondere bei Mehrjahresverträgen führt dies dazu, dass das Gesamtvolumen desselben Vertrags in mehreren Jahren ausgewiesen und ausgewertet wird, d.h. derselbe Vertrag kann in der Auswertung 2012, 2013 und 2014 vorkommen und bei der Sicht auf die Vergabeverfahren immer wieder zu einer Gesamtsumme beitragen, die es so de facto nicht gegeben hat.³

Beurteilung

Für eine korrekte Interpretation der Angaben in den Jahresauswertungen ist ein allgemein gültiges Begriffsverständnis wesentlich. Im Allgemeinen sollte eine Rechenschaftsablage so gestaltet sein, dass die Situation möglichst getreu und für einen Aussenstehenden mit klaren Regeln so transparent wie möglich gemacht wird. Es stellt sich für die EFK daher die Frage, ob die mehrfache Darstellung ein und derselben Vergabe über mehrere Jahre hinweg zweckmässig ist. Eine eindeutige Zuordnung eines Vertrags auf ein Kalenderjahr würde die Aussagekraft der Berichte aus dem VM Bund wahrscheinlich erhöhen.

Empfehlung 11 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BBL, die Darstellung der Fortschreibung und Entwicklung der Verträge so anzupassen, dass im Reporting auf Stufe Bund und Departemente auch eine verständliche periodengerechte Darstellung (von Zu- und Abgängen) ersichtlich wird.

³ Weitere Interpretationsprobleme können sich beim sogenannten Bottom-Up Ansatz ergeben. Hier werden die Verträge aufgrund der Bestellungen direkt im VM Bund angelegt. D.h. jede Bestellung wird bei diesem Ansatz im VM Bund als tatsächlicher Vertrag interpretiert. Dies auch dann, wenn eine Bestellung z.B. Bestandteil eines Rahmenvertrags ist. Im schlimmsten Fall werden damit im VM Bund anzahlmässig mehr «Verträge» ausgewiesen, als effektiv bestehen. Die EFK hat diesen Sachverhalt beim UVEK nicht näher untersucht (keine Bottom-Up Ansätze implementiert), weshalb keine Empfehlung erfolgt. Die Erwähnung erfolgt der Vollständigkeit halber, als Beispiel eines weiteren Punkts, der unter Umständen zu Fehlinterpretationen führen könnte.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Umsetzung ist derzeit im Rahmen des Betriebs VM BVerw nicht möglich und übersteigt die heutigen Kompetenzen des BBL.

Das BBL ist aber damit einverstanden, auf Grund von Kosten / Nutzen-Überlegungen die technische Realisierbarkeit zu prüfen und eine mögliche Umsetzung im Rahmen des Projektes "Harmonisierung Beschaffungsprozesse" (vgl. Empfehlung Nr. 6 an GS EFD) vorzuschlagen. Wie und wann diese Empfehlung umgesetzt werden kann gilt es im Nachgang zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 6 (Grundlage) festzulegen. Wir werden Sie über den Stand jährlich informieren.

5.1.3 Datenqualität

Die bisher durch das GS-UVEK (punktuell) durchgeführten Qualitätskontrollen haben zu diversen Korrekturen der erfassten Daten geführt. Nach Einschätzung des GS-UVEK tragen verschiedene Elemente zur nicht zufriedenstellenden Datenqualität bei. Hervorzuheben sind die fehlenden Eingabekontrollen im VM Bund, das noch nicht überall gleich verankerte Wissen bei den Datenerfassern oder die unklaren Definitionen, die zu einer fehlerhaften Vertragsdatenpflege führen können. Zudem haben die Verwaltungseinheiten ihre Datenerfassungsprozesse individuell ausgestaltet, zum Teil werden die Daten sogar aus Vorsystemen manuell ins VM Bund übernommen.

Um das Risiko von fehlerhaften und inkohärenten Datenerfassungen zu vermindern, nimmt das GS-UVEK regelmässig systematische Qualitätskontrollen vor. Der im Entwurf vorliegende Controlling- und Reportingkalender beschreibt diese standardisierten Kontrollen zu verschiedenen Zeitpunkten (bei Bedarf, monatlich, quartalsweise, jährlich).

Beurteilung

Die aktuellen Datenerfassungsprozesse erlauben es nicht, eine ausreichende Qualität der Datenerfassung im VM Bund sicherzustellen. Insbesondere fehlen aus Sicht der EFK automatisierte Erfassungskontrollen. Bereits ein minimales Set an Plausibilitätsprüfungen (z.B. Merkmal Verfahrenswahl verknüpft mit Vertragsvolumen) mit entsprechenden Warnfeldern könnte die Qualität der Daten erheblich verbessern. Die EFK erachtet es daher als wichtig, dass die automatischen Eingabefeldprüfungen im VM Bund verbessert werden und sichergestellt wird, dass die Daten einer regelmässigen Qualitätskontrolle unterzogen werden.

Empfehlung 12 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL zu prüfen, wo automatisierte Eingabekontrollen und/oder Warnmeldungen bei der Vertragsdatenerfassung zur Erhöhung der Datenqualität nutzbringend eingesetzt werden können. Weiter sind Massnahmen zu definieren, mit denen die Departemente die Qualitätskontrolle der Daten sicherstellen sollen.

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Priorisierung erfolgt gemäss Kapitel 1.3 des Berichtes sowie in Koordination mit der Umsetzung der Empfehlung 6.

Die EFK begrüsst es, dass das GS-UVEK bestrebt ist, Massnahmen zu treffen, die eine permanente Qualitätssicherung gewährleisten sollen. Für die praktische Umsetzung erachtet es die EFK als notwendig, die Massnahmen auf Ebene Departement sowie Verwaltungseinheit detailliert zu beschreiben und die Dokumentation der Durchführung zu regeln.

Empfehlung 13 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, - unter Berücksichtigung allfälliger Vorgaben des BBL - die vorgesehenen Massnahmen zur Sicherung der Datenqualität detailliert zu beschreiben (wer macht genau was, wie und wann). Weiter ist sicherzustellen, dass die durchgeführten Prüfungen dokumentiert und nachgewiesen werden (Unterlagen, Erklärungen über die Abweichungen, Stichproben, Festlegungen, Visum der Prüfer, weitere Erläuterungen nach Bedarf, usw.).

Stellungnahme des GS UVEK:

GS-UVEK ist mit der Empfehlung einverstanden. Die Beschreibung erfolgt im Handbuch Beschaffungswesen UVEK.

5.2 Das Beschaffungscontrolling sollte ausgebaut werden

En tant qu'organe supérieur de controlling des achats, le Conseil fédéral doit assurer le pilotage stratégique des acquisitions sur la base de rapports réguliers au niveau de l'administration fédérale dans son ensemble. Les départements, quant à eux, ont besoin de rapports plus détaillés en lien avec leurs tâches de gestion et de surveillance. Enfin, les offices ont besoin de rapports plus détaillés encore au niveau de leurs activités de gestion. Le contenu et la présentation des reportings doivent donc être adaptés à des besoins différents. Mais pour des questions de pertinence et de cohérence des informations, tous les reportings devraient être basés sur les mêmes sources de données.

Pour tenter de répondre à ces besoins, l'OFCL a rédigé un concept de controlling des acquisitions («Konzept Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung»), qui a été validé par le Conseil fédéral. L'OFCL a établi un Reporting Set 2013 au niveau de l'administration fédérale dans son ensemble, à l'attention du Conseil fédéral.

En substance, le Reporting Set 2013 à l'attention du Conseil fédéral contient principalement les éléments suivants :

- Résumé des résultats des analyses effectuées à l'échelon de l'ensemble de l'administration fédérale (statistique des paiements, gestion des contrats, monitoring de la durabilité des achats)
- État de développement des instruments de controlling des achats et prochains sets de reporting

- Mesures à prendre, pour l'ensemble de l'administration fédérale et par département
- Statistiques proprement dites (tableaux et graphiques)

L'OFCL a établi un second Reporting Set 2013 distinct pour le département DETEC à l'attention de son Secrétariat général SG-DETEC. Il contient principalement les éléments suivants :

- Evaluation de la gestion des contrats («Auswertungen aus dem Vertragsmanagement Bundesverwaltung»)
- Mesures à prendre au niveau du DETEC
- Statistiques proprement dites (tableaux et graphiques)

Comme ce reporting distinct ne répond pas à certains besoins spécifiques du SG-DETEC ce dernier est en train de développer son propre concept de controlling.

Appréciation

Les Reporting Sets 2013 contiennent de nombreuses informations et permettent de fournir un certain niveau de transparence et de soulever des questions ponctuelles au niveau du Conseil fédéral et des départements. Toutefois le CDF considère que ces explications ont surtout un caractère descriptif, qu'elles ne répondent pas de manière appropriées aux anomalies constatées et qu'il y a peu de prise de position critique sur ces résultats. En l'état, le Reporting Set 2013 ne permet pas, en soi, de répondre aux exigences de l'ordonnance Org-OMP, ni ne contient de prise de position critique quant au degré de réalisation des buts recherchés par l'ordonnance.

Au niveau des offices il n'existe pas de reporting standardisé. En l'absence de directives à ce sujet, les offices ont mis en place leurs propres analyses, basées parfois sur le système VM Bund, mais aussi sur un autre système (par ex. rapport issu de Fabasoft pour l'OFEV). Ainsi, les extractions des données et la génération des rapports ne sont pas automatisées et uniformes au sein d'un même département. D'une part, cette situation entraîne un risque accru d'incohérences pour la consolidation des analyses. D'autre part, la recherche d'explications sur une position précise du reporting du département (voire de l'administration fédérale) nécessite un travail de recherche manuel et chronophage, alors qu'une fonction de look-through intégrée dans l'outil de reporting permettrait de traiter ces demandes de manière automatisée et immédiate.

De l'avis du CDF, il s'agit de renforcer et d'harmoniser le concept de controlling aux différents niveaux de l'administration fédérale, en définissant les besoins de chacun selon une approche top-down (d'abord le Conseil fédéral, puis les départements et enfin les offices). Sur cette base, des modèles de reporting différenciés par niveau pourraient être établis, en intégrant des indicateurs clés (KPIs), des objectifs et des comparatifs (benchmark) dans un tableau de bord, ainsi qu'un système de suivi des mesures (follow-up). Cela permettrait de développer un processus d'amélioration continue dans la gestion et la surveillance des acquisitions à tous les niveaux.

Empfehlung 14 (Priorität 1)

Le CDF recommande à l'OFCL et au DETEC - en qualité de département-pilote - d'améliorer conjointement les rapports de controlling (Reporting Set) standards. Ceux-ci devraient se concentrer sur l'essentiel et limiter la partie descriptive au profit d'une prise de position critique quant à l'atteinte des objectifs donnés par les organisations responsable. Ils devraient être différenciés par niveau de consolidation et répondre aux besoins du Conseil fédéral, du département et de ses offices.

Stellungnahme des GS UVEK:

GS-UVEK ist mit der Empfehlung einverstanden und stellt sich als Pilotdepartement zur Verfügung. Die Federführung liegt beim EFD/BBL, welches vom Bundesrat (im Rahmen der Revision der Org-VöB) u.a. beauftragt wurde, das Konzept Beschaffungscontrolling zu überarbeiten (vgl. Schreiben BR an FinDel vom 15.10.2014)

Stellungnahme des BBL:

Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.

Die Umsetzung ist derzeit im Rahmen des Betriebs VM BVerw nicht möglich und übersteigt die heutigen Kompetenzen des BBL.

Das BBL ist aber damit einverstanden, auf Grund von Kosten / Nutzen-Überlegungen die technische Realisierbarkeit zu prüfen und eine mögliche Umsetzung im Rahmen des Projektes "Harmonisierung Beschaffungsprozesse" (vgl. Empfehlung Nr. 6 an GS EFD) vorzuschlagen. Wie und wann diese Empfehlung umgesetzt werden kann gilt es im Nachgang zur Umsetzung von Empfehlung Nr. 6 (Grundlage) festzulegen. Wir werden Sie über den Stand jährlich informieren.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. Februar 2015 statt. Teilgenommen haben die Herren [REDACTED] und [REDACTED] seitens des GS-UVEK sowie die Herrn [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] seitens des BBL. Seitens der EFK waren vertreten: R. Scheidegger, O. Sifrig, T. Hungerbühler und P. Wegmann.

Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen. Die Empfehlungen wurden inhaltlich akzeptiert. Das BBL hat allerdings darauf hingewiesen, dass der Bericht Empfehlungen enthält, die es mangels Kompetenzen nicht in Eigenregie umsetzen kann. Die Zuständigkeiten im Hinblick auf die Weiterentwicklung von VM Bund sollten daher klar geregelt werden. Allfällige Anpassungen bei den rechtlichen Vorgaben seien vorgängig umzusetzen.

Die EFK hat darauf verwiesen, dass die in Kapitel 4.1 beschriebene Situation bezüglich Roll-out des VM BVerw. und der Weiterentwicklung/Ausweitungen der Applikation separat mit dem GS EFD aufgenommen wurde. Die Gespräche haben gezeigt, dass es zweckmässig sei, entsprechende Empfehlungen direkt an das GS-EFD zu richten. Das Berichtskapitel 4.1 und Empfehlung 6 wurden deshalb überarbeitet und mit dem GS EFD bereinigt. Eine entsprechende Besprechung fand am 4. März 2015 statt. Sie ergab Übereinstimmung mit den Feststellungen und der Empfehlung.

Das GS-UVEK und das BBL hatten in der Folge die Gelegenheit, zu den nachträglich vorgenommenen Änderungen auf dem Korrespondenzweg Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse der diesbezüglichen Vernehmlassung wurden im Bericht berücksichtigt.



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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Robert Scheidegger
Mandatsleiter

Oliver Sifrig
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen / weitere Grundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinIV, SR 172.010.58)

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens
(Org-VöB, SR 172.056.15)

Konzept Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung, 23. November 2012

ISB Standard A373 Vertragsmanagement, 18. Juli 2012

Im Rahmen der Prüfung wurden zudem die folgenden Dokumente analysiert:

- Konzepte VM Bund:
- Umsetzungskonzept VM Standard, Version 1.3 vom 8.1.2013
 - Prozessdesign VM Standard, Version 1.1 vom 8.1.2013
 - Technisches Konzept VM Standard, Version 1.0 vom 14.2.2010
 - Berechtigungskonzept VM Standard, Version 2.05 vom 23.10.2014
 - Masterrollenkonzept VM Standard, Version 1.8 vom 24.10.2014
 - Schnittstellenkonzept, Version 1.0 vom 14.2.2010
 - Ausbildungskonzept, Version 1.0 vom 14.2.2010
 - Konzept Schnittstelle ESPRIT-VM BVerw, Version 1.0 ohne Datum
 - Dokumentation Schnittstelle Igeko – Vertragsmanagement,
Version 0.9 vom 30.8.2012
 - Anwendungshandbuch VM Standard, Version 1.08 vom 30.10.2013
 - Anwendungshandbuch Vergabedokumentation,
Version 1.0 vom 25.8.2014
- Organisation Betrieb:
- Betriebshandbuch VM Standard, Version, Version 1.1 vom 26.4.2012
 - Betriebshandbuch VM Standard Teil BI, Version 0.99 vom 21.7.2011
 - Beschreibung des Support und Change Management,
Power Point-Darstellung ohne Datum

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen:

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BW	Business Warehouse
CDF	Contrôle fédéral des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
GS-UVEK	Generalsekretariat UVEK
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
Org-OMP	Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
SAP MM	Materialwirtschaft (engl. Materials Management)
SBeZ	Statistik Beschaffungszahlungen
SG-DETEC	Secrétariat général du département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VM Bund	Applikation Vertragsmanagement Bundesverwaltung
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung 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 Schaden-eintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).