



Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge

Bericht über die Prüfung der Beschaffung von Dienstleistungen in fünf Bundesämtern

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	4
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	7
2.1	Auftrag	7
2.2	Rechtsgrundlagen	7
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	9
3	Die Beschaffungen in den geprüften Ämtern	9
3.1	Das Gesamtvolumen der geprüften Geschäfte	9
4	Die Beschaffungsabläufe	10
4.1	Der Beschaffungsablauf und der Vergabeprozess	10
4.2	Das Interne Kontrollsystem (IKS) generell	11
4.3	Gute Praxis in den Geschäftsabläufen	12
4.4	Ablage und Dokumentation	13
4.5	Musterverträge, allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes und Rahmentarife (Art. 67 Abs. 2 Bst. c VoeB)	15
5	Die Amtstrategie der Bundesämter als Grundlage für die Bedarfssteuerung	17
6	Die Bedarfserhebung	17
6.1	Auftraggebende und Bedarfskonzept	17
6.2	Vergabe an externe Auftragnehmer und Kosten/Nutzen	18
7	Geprüfte Geschäfte und Vergabeverfahren	19
7.1	Vergabeverfahren	19
7.2	Verbuchung der Geschäfte auf die Finanzrubrik 3180	21
7.3	Vorauszahlungen	22
7.4	Qualitätssicherung	23
7.5	Veröffentlichungen (Art. 24 BoeB)	24
7.6	Einsichtsrecht (Art. 5 VoeB)	25
7.7	Vertragsverhandlungen	25
8	Die Projektsteuerung und Abwicklung	26
8.1	Projektaufsicht und Projektsteuerung	26
8.2	Projektführung	26
8.3	Projektdokumentation	27
8.4	Schulung der Projektleiter	28
8.5	Projektmanagement-Handbuch	29
9	Ergebnisse der Dienstleistungsverträge, Nutzen und Verwertung	31

10	Amtspezifische Empfehlungen	33
11	Schlussbesprechung	34
	Beilagen	34
	Inhaltsverzeichnis	

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Bei fünf Ämtern nämlich im Bundesamt für Sozialversicherungen, im Generalsekretariat des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, im Bundesamt für Gesundheit, im Bundesamt für Statistik und im Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wurde geprüft, ob der Beschaffungsprozess den wirtschaftlichen Einsatz externer Dienstleister sicherstellt und gewährleistet. Die EFK stellte fest, dass sich in letzter Zeit viel bewegt hat, um einen wirtschaftlichen Einsatz externer Dienstleister zu gewährleisten, aber noch besteht ein grosser Bedarf, Prozesse und Instrumente weiter zu entwickeln um dieses Ziel zu erreichen. Die EFK hat viele gute, bereits vorhandene Grundlagen festgestellt, die im Sinne einer besten Praxis zu verbreiten sind.

Die Beschaffungen der meisten Ämter basieren auf einer Amtstrategie. Viele Dienstleistungsaufträge sind gesetzlich vorgeschrieben. Weitere Dienstleistungsaufträge haben ihren Ursprung in Bundesratsbeschlüssen oder wurden durch das Parlament initiiert. Die meisten Dienstleistungsaufträge können nicht intern in den einzelnen Ämtern abgewickelt werden, weil die Personalressourcen und in vielen Fällen das nötige Know-how dazu nicht vorhanden oder nicht verfügbar sind.

Im Rahmen von **der Bedürfnis- und Projektformulierung** werden explizite Kosten / Nutzen Überlegungen in den geprüften Ämtern bisher wenig benutzt, was auch die **Priorisierung** der Projekte bei knapp vorhandenen Personal- und Finanzressourcen erleichtern würde. Auch wenn einige Ämter im Rahmen des Projektcontrollings eine Kosten-/ Nutzen-/ Wirtschaftlichkeitsanalyse machen, sollte die Priorisierung der Vorhaben vermehrt bereits bei der **Bedarfs- / Projektformulierung** explizit die **erwartete Wirkung** der einzelnen Dienstleistungsprojekte einbeziehen. Grundsätzlich sollte der langfristig zu erwartende Nutzen den Kosten eines Projektes gegenüber gestellt werden. Eine präzise Amtstrategie hat einen wesentlichen Einfluss auf die Steuerung der Dienstleistungsaufträge. Diese hilft beim Setzen von Prioritäten bei beschränkten Ressourcen.

Bei Vertragsbeendigung fehlt grösstenteils eine **Evaluation der Vertragsleistung und Beurteilung von deren Wirkung**. Auch fehlt eine bundesweite Koordination von Dienstleistungen durch eine Fachstelle wie auch eine Standard - Lieferantendatenbank und eine einzige, bundesweite SAP - Lieferanten Nummer für jeden einzelnen Lieferanten. Die mit der Koordination beauftragte Fachstelle sollte auch proaktiv handeln können. Solche Instrumente würden die Selektion von geeigneten Lieferanten fördern. Darum empfiehlt die EFK:

- Eine **bundesweite Koordination der Beschaffung von Dienstleistungen**. Diese kann namentlich durch eine dienstleistungsspezifische einheitliche **Lieferanten- und Vertragsdatenbank** gewährleistet werden. Dies würde allen Bundesämtern unter anderen folgende Vorteile bringen:
 - Positives und negatives Feedback über die erbrachte Leistung und Qualität
 - Verminderung von Doppelspurigkeiten, d. h. zum Beispiel die Bestellung von analogen oder ähnlichen Studien in verschiedenen Ämtern
- Grössere Verhandlungsstärke für Mengenrabatte.

- Die Entwicklung einer **Amtstrategie** in Funktion der mittel- und langfristigen politischen Vorgaben und sozialen Trends soll **als Basis für die operationelle Jahresplanung** und den zweckmässigen und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz dienen. Projekt- und Dienstleistungsanforderung der kommenden Budgetperiode (Jahresplanung) können somit kosten-nutzengerecht geplant und priorisiert werden.
- Alle Dienstleistungsaufträge sollen – soweit möglich – auf Kosten / Nutzen Überlegungen basieren. Diese sollen wenn möglich quantitativ formuliert werden. Ist dies nicht möglich, sind der qualitative Nutzen und die potentiellen Wirkungen, das heisst, die praktischen Auswirkungen der erwarteten Ergebnisse aufzuführen. Eine Kosten / Nutzen Vorschau ist bereits bei der Formulierung des Antrages und vor der eigentlichen Ausschreibung der Beschaffung vorzunehmen.

Aus Sicht der EFK und in der Praxis einiger Fachabteilungen sind sowohl ein **Vertragsinventar** sowie eine **Bewertung der erbrachten Lieferantenleistungen** unter anderem nützlich um:

- Einen Überblick über die finanziellen Verpflichtungen in den kommenden Jahren zu erhalten, welche das Amt mit mehrjährigen Verträgen eingegangen ist.
 - Um bereits erbrachte Leistungen der Lieferanten über mehrere Jahre zu verfolgen und im Laufe der Zeit auszuwerten zu können.
-
- Generell sind die vorgegebenen **Beschaffungsabläufe, Vergabeprozesse und das interne Kontrollsystem (IKS)** in den entsprechenden Weisungen der Ämter gut geregelt. Sie weisen aber alle doch noch gewisse Lücken und Schwächen auf. Viele Auftraggeber kennen Teile des öffentlichen Beschaffungswesens nicht. Musterverträge sind bei allen Ämtern vorhanden. Jedoch in der **Beschaffungspraxis** bestehen beträchtliche Lücken:

In vielen Fällen ist die **Evaluation der Offerten und Vergabeentscheide** mangelhaft: Bei offenen oder selektiven Vergaben waren oft keine Evaluationsdokumente vorhanden; es fehlten teilweise die Protokollierung der Vergabeentscheide durch die vergebende Begleitgruppe. Der **Anteil der freihändig vergebenen Dienstleistungsaufträge** des geprüften Auftragsvolumens beträgt zwischen 43 bis 67 Prozent und ist damit **zu hoch**. Von den geprüften freihändig vergebenen Aufträgen wären bei allen Ämtern mindestens bei einigen Wettbewerb angezeigt gewesen; die Ausnahmeartikel gemäss Art. 13 VoeB wurden teilweise zu grosszügig angewendet. Oft waren die Begründungen für freihändige Vergaben auch nicht dokumentiert; weitgehend wurden freihändige Vergaben über dem WTO Schwellenwert auch nicht im „Schweizerischen Handelsamtsblatt“ (SHAB) publiziert. Auch Vorauszahlungen vor Leistungserbringung mussten bemängelt werden. Im Weiteren ist sicherzustellen, dass Personen, die im Amt Aufträge vergeben, respektive abwickeln unabhängig von den Auftragnehmern sind. In einem Fall war diese Unabhängigkeit nicht gegeben. Die EFK empfiehlt:

- Alle **Vergabeentscheide** sind zu begründen und zu dokumentieren. Im Evaluationsbericht sind die Auswahlkriterien nachvollziehbar zu bewerten und zu dokumentieren. WTO-Vergaben sind zu publizieren.
- Die IT-Dienstleistungsausgaben sind ordnungsgemäss in der dafür reservierten Rubrik 4010 „IT-Investitionen“ zu verbuchen.

- Bei **Finanzhilfen** und **Abgeltungen** im Sinne des Subventionsgesetzes (Art. 3, SuG) kommen die Regelungen des SuG zum Tragen (Zusicherung mittels Verfügung, Auskunftspflicht, Einsichtsgewährung in Buchhaltung, Widerrufsmöglichkeit etc.). Buchhalterisch wären diese Ausgaben in die Rubriken 3600 „Beiträge an laufende Ausgaben“ zu verbuchen. Die EFK empfiehlt, diesen Sachverhalt mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Finanzdienst III) abzuklären.
- **Vorauszahlungen** sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu leisten. Grundsätzlich ist die geleistete Arbeit auf der Basis der vereinbarten und gelieferten Ergebnisse zu bezahlen.
- Freihändige Vergaben von Geschäften über dem WTO Schwellenwert sind im SHAB zu publizieren (Art. 24 BoeB).
- Bei fehlendem Wettbewerb ist in Dienstleistungsverträgen ab einem Vertragswert von einer Million Franken eine **Einsichtsrechtsklausel** zu stipulieren.

In den geprüften Dienstleistungsverträgen wird die **Qualität der Dienstleistungen** nicht explizit angesprochen. Es gibt vereinzelte Bestrebungen die Qualität systematischer zu überprüfen. Die EFK empfiehlt:

- Zwecks Qualitätssicherung soll für die Beschaffenden eine interne zentrale Anlaufstelle für die Beschaffungsabläufe nominiert werden.
- Generell sollten die allenfalls existierenden Prozessbeschreibungen zum Beschaffungsablauf und zur Qualität innerhalb eines Departements gesammelt werden und in einer einheitlichen Form allen zur Verfügung gestellt werden.
- Bei den Vertragsverhandlungen bei grösseren Aufträgen sollte die Fachabteilung durch einen kaufmännisch geschulten und verhandlungsversierten Einkaufsspezialisten unterstützt werden (Zum Beispiel beim Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund oder bei der armasuisse).
- Zwecks Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit ist eine einheitliche Dossierstruktur anzustreben.

Die **Projektsteuerung und Projektführung** wurde in einigen Ämtern professionalisiert: Es entstanden zentrale Beratungsstellen für die Projektunterstützung und entsprechende Projektmanagement Handbücher. Übergeordnete Amtsprojekte werden in **zentralen Projektoffice** koordiniert und gesteuert. Ein regelmässiges Projektcontrolling fehlt in vielen Fällen. Die EFK empfiehlt:

- Ein regelmässiges Projektcontrolling für die Projektsteuergruppe bzw. die Amtsführung ist – abgestimmt auf die jeweilige Projektgrösse – bei allen Projekten einzuführen.
- Die Projektleiter sollen weiterhin systematisch geschult und weitergebildet werden. Erfahrene und bewährte Projektcoachs sollen Projekte und neue Projektleiter begleiten.
- Die bestehenden Projektmanagement-Handbücher sollen mit den Vergabeprozeduren für die Beschaffung von externen Dienstleistungen gemäss Richtlinien BoeB und VoeB bzw. Finanz-Hilfe Verfügungen und Abgeltungsverträge gemäss SuG und mit Vorgaben zu einer systematischen und einheitlichen Strukturierung der Projektdokumentation ergänzt werden.

Die **Qualität der erbrachten Vertragsleistungen** wird nicht systematisch evaluiert. Darum sollte:

- Die Vertragsleistung für alle grösseren Verträge evaluiert werden und bei grösseren Aufträgen auch deren Wirkung (*outcome* oder neue Erkenntnisse in F&E Projekten). Die Ergebnisse der Evaluation sollen in die vorgängige Kosten / Nutzen Analyse zukünftiger Projekte / Mandate einfließen.
- Die Erkenntnisse könnten auch in die zentral zur Verfügung zu stellende Lieferanten- und Vertragsdatenbank einfließen.
- Die Forschungsergebnisse und -erkenntnisse sind in der Gesetzgebung und im Vollzug zu berücksichtigen und umzusetzen. Diese sollen praxisgerecht in die gesetzgeberischen Prozesse einfließen, sowie in die administrativen Abläufe und die organisatorischen Strukturen des Vollzugs der Sozialwerke (AHV, IV, BVG). Diese Verbesserungen führen zu einer wirkungsvolleren Amtsführung.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG, SR 614.0) hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) beim folgenden Bundesämtern:

- Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
- Bundesamt für Statistik (BFS)
- Generalsekretariat des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK)
- Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS VBS)

geprüft, ob der Prozess den wirtschaftlichen Einsatz externer Dienstleister sicherstellt und gewährleistet. Insbesondere interessierten folgende Fragen:

- Wie ist der Steuerungs- und Überwachungsprozess im Amt?
- Wie erfolgt die Bedarfserhebung?
- Wie ist der Prozess der Vergabeverfahren und wie spielt dabei der Wettbewerb?
- Wie ist die Abwicklung einzelner Geschäfte von der Bedarfserhebung, über die Ausschreibung, die Auftragsvergabe, die Auftragsabwicklung bis zum Projektabschluss)?

2.2 Rechtsgrundlagen

Es sind dies:

- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB, SR 172.056.1)
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB, SR 172.056.11)
- Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG, SR 616.)

- Bundesgesetz über den eidg. Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Weitere Grundlagen sind im Bedarfsfall in den einzelnen Abschnitten erwähnt.

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Werner Tschopp, Revisionsleiter, Robert Homberger und Christian Poschung, Revisionsexperten, durchgeführt. Sie bezog sich auf ausgewählte Beschaffungen der Jahre 2003 und 2004 in den Finanzrubriken:

- 3180, Dienstleistungen Dritter und
- 4010, Informatik und Telekommunikation (nur die Dienstleistungen)

Methodisch wurde die Selektion der zu prüfenden Verträge wie folgt vorgenommen:

- Download aller SAP-Buchungen der Finanzrubriken 3180 und 4010 in den Jahren 2003 und 2004
- Sortierung nach den Umsätzen mit den grössten Lieferanten
- Vorselektion der entsprechenden grossen Lieferanten bzw. Innenauftragsnummern
- Prüfung einer Auswahl von Verträgen mittels Checkliste und Interviews mit den verantwortlichen Dienststellen

Die VergabeprozEDUREN wurden anhand der vorhandenen Dokumente geprüft und die Angaben über die Bedarfsformulierung, dem Auftrag, der Projektabwicklung und der praktischen Ergebnisse basieren auf einer Selbstdeklaration der Interviewpartner und wurden durch die EFK aus zeitlichen Gründen nur punktuell überprüft.

Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus unseren Arbeitspapieren hervor. Die Prüfungen wurden nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen durchgeführt.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung. Die notwendigen Auskünfte wurden zuvorkommend und kompetent erteilt.

Für die Sachbearbeitenden dienlich sind die aktualisierten Angaben und Informationen unter den Websites www.beschaffung.admin.ch der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) bzw. www.gimap.admin.ch des Kompetenzzentrums für das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes (KBB).

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

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

3 Die Beschaffungen in den geprüften Ämtern

3.1 Das Gesamtvolumen der geprüften Geschäfte

Rubrik	Jahresausgaben in CHF 1 Mio.	BSV	GS UVEK	BAG	BFS	GS VBS	Total Mio.
3180	Durchschnittliche Jahresausgaben	(9) 4	15	67	19	22	127
4010	Durchschnittliche Jahresausgaben	0.2	14	0.9	7	3	25
	Total	4,2	29	68	26	25	152
Mio. CHF	Volumen selektionierter Verträge	1,7	19	90	31	6,5	149
%	Anteil Jahresumsatz an selektiertem Vertragsvolumen	40%	66%	130%	120%	26%	98%

BSV: Nach dem Wegzug des Geschäftsfelds „Kranken- & Unfallversicherung“ in das Bundesamt für Gesundheit beträgt das heutige Budget gemäss Voranschlag 2005 ca. CHF 4 Millionen.

Die durchschnittlichen Jahresausgaben basieren auf den in der Staatsbuchhaltung ausgewiesenen Umsätze der unter der **Rubrik 3180** ausgewiesenen **Dienstleistungen**. Bei den durchschnittlichen Jahresausgaben der **Rubrik 4010 Informatik-Investitionen** handelt es sich um den Anteil der IT-Dienstleistungen.

Die Auswahl durch die EFK erfolgte namentlich aufgrund der Kriterien finanzielle Wesentlichkeit, Häufigkeit der Namen der Auftragnehmer, Schwellenwerte nach BoeB / VoeB und Einbezug möglichst unterschiedlicher Organisationseinheiten. Die Prüfung erfolgte mit Checklisten. Im GS VBS wurden alle selektierten Verträge detailliert geprüft und in den anderen Ämtern ca. ein Drittel der selektierten Verträge.

Alle Geschäftsleitungen haben in einer **Vollständigkeitserklärung** bestätigt, dass sämtliche Ausgaben der Jahre 2003 und 2004 für Dienstleistungen in den Rubriken 3180 und 4010 verbucht wurden.

In einer **Unbefangenheitserklärung** zum Beschaffungswesen bestätigen zudem die Geschäftsleitungen zuhanden der EFK, dass:

- den Bestimmungen der Vorteilsannahmen und den Nebenbeschäftigungen nach bestem Wissen nachgelebt wird
- bezüglich Vorteilsannahme und Nebenbeschäftigung zur Zeit keine Pendenzen zwischen Direktion und Bediensteten hängig sind
- keine Bewilligungen für Nebenbeschäftigungen vorliegen, die nach Beurteilung der Direktion zu Interessenkonflikten führen könnten.

In einem Amt wurde in einem der überprüften Fälle ein grösserer Dienstleistungsauftrag im Betrag von CHF 250'000.- freihändig an eine Person erteilt, die private Beziehungen mit dem Verantwortlichen beim Auftraggeber hat.

Darum empfiehlt die EFK:

Personen im Amt, die Aufträge vergeben, respektive abwickeln, sollen periodisch eine schriftliche Erklärung abgeben, dass keine privaten Verbindungen zu offerierenden Anbietern respektiv ausgewählten Auftragnehmenden bestehen. Andernfalls haben sie bei der Offertenevaluation, bei den Vertragsverhandlungen und bei der Auftragsabwicklung in den Ausstand zu treten.

4 Die Beschaffungsabläufe

4.1 Der Beschaffungsablauf und der Vergabeprozess

Der Beschaffungsablauf von Dienstleistungen in den geprüften Ämtern ist unterschiedlich ausgeprägt:

- Im BAG ist der gesamte Geschäftsprozess „Contrat“ in einer elektronischen Geschäftsverwaltung vorgegeben. Für jeden Geschäftsfall existieren Musterverträge und diverse Formulare, Vorlagen, Merkblätter und Anweisungen.
- Im GS UVEK gibt es keine eigenen Direktiven, Vorgaben und standardisierte Dienstleistungsverträge. Jeder Fachbereich des GS UVEK wie auch jedes Bundesamt im UVEK ist für seine Dienstleistungsverträge im Sinne einer dezentralisierten Führung verantwortlich, wie auch für die Einhaltung des Beschaffungsrechts. Lediglich der Abschluss von Informatik-Dienstleistungsverträgen für alle Ämter des Departements ist bei der Departementsinformatik zentralisiert. Dazu gibt es verbindliche Vorgaben auf dem Intranet des Departements.
- Im BSV ist die Erstellung von Dienstleistungsverträgen inklusive Musterverträgen in einer am Intranet publizierten Weisung genau festgelegt.
- Im BFS ist der Beschaffungsablauf innerhalb des Amtes mit dem „Prozess für Verträge“ festgelegt und die Sektion IT des BFS tätigt ihre Beschaffungen im Informatiksegment nach den Prozessvorgaben von NOVE-IT. Die Musterverträge stehen im Intranet zur Verfügung.

- Im GS VBS regeln seit Dezember 2004 klare Weisungen den Abschluss von Dienstleistungsaufträgen. Siehe Abschnitt „Gute Praxis in den Geschäftsabläufen“.

4.2 Das Interne Kontrollsystem (IKS) generell

- Grundsätzlich müssen in allen Ämtern die Beträge der Dienstleistungsverträge im ordentlichen **Budget** enthalten sein. In den meisten Fällen wird jede Dienstleistung vor der Vertragsunterzeichnung nochmals beurteilt und von der Geschäftsleitung genehmigt.
- Das Fehlen von dokumentierter **Bedarfsformulierung** mit formellen Projektaufträgen / -anträgen ist eine generelle Schwäche: In vielen Fällen wird der Bedarf erst während der Beschaffungsphase ausformuliert. Der ausformulierte Bedarf kann dann zu einem Bestandteil des Dienstleistungsvertrages werden. Eine Kosten / Nutzen Begründung des Bedarfs fehlt in den meisten Fällen.
- In der Regel ist die Auftrag vergebende Fachabteilung verantwortlich für eine ordnungsgemäße und gesetzeskonforme **Beschaffung**. Diese handelt nach der Auswahl des Dienstleisters den materiellen Vertragsinhalt mit dem Auftragnehmer aus.
- Die **formelle Überprüfung der Verträge** ist von Amt zu Amt unterschiedlich geregelt: Bei den meisten ist das Finanz- und Rechnungswesen zuständig, bei einigen eine Direktionsstababteilung oder der interne Rechtsdienst. In letzter Instanz wird die professionelle Hilfe des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund (KBB) des BBL in Anspruch genommen.
- In allen Ämtern überprüft das Finanz- und Rechnungswesen die **Budgetkonformität** der Verträge vor der Vertragsunterzeichnung und erfasst diese als Auftrag in den SAP-Finanzmodulen. Einige erfassen die Lieferanten zusätzlich im SAP Einkaufsmodul.
- Nach Vertragsabschluss müssen die **Leistungen und Rechnungen** durch den Auftraggeber geprüft, kontiert und visiert werden.
- Erst dann kann das Finanz- und Rechnungswesen die von der Fachabteilung genehmigten Rechnungen buchen und zur **Zahlung** frei geben, insofern sich der Rechnungsbetrag innerhalb des Budgetrahmens befindet. Es können keine Rechnungen bezahlt werden, wenn die Verträge vorgängig nicht im SAP-Controlling-Modul erfasst worden sind.
- In allen Ämtern wird die Kreditsituation „Dienstleistungen Dritter“ mit einem detaillierten **Reporting** genau verfolgt.

Aus Sicht der EFK bestehen in allen Ämtern mit der Trennung der Funktionen und dem Vier-Augen-Prinzip gute Voraussetzungen für ein taugliches Internes Kontrollsystem (IKS) aus finanzieller Sicht.

Aus Sicht der EFK liegt das Hauptproblem beim **Fehlen von Kosten / Nutzen Überlegungen bei der Bedarfs- und Projektformulierung**, was auch die **Priorisierung** der Projekte bei knapp vorhandenen Personal- und Finanzressourcen erleichtern würde. Siehe auch Ziffer 6.2. „Vergabe an externe Auftragnehmer und Kosten / Nutzen“.

4.3 Gute Praxis in den Geschäftsabläufen

Die EFK erachtet die nachstehenden Grundlagen als beispielhaft. Das BAG unterscheidet im Beschaffungsablauf und im Vergabeprozess mit diversen Merkblättern zwischen drei verschiedenen Geschäftsfällen:

- **Dienstleistungsverträge** gemäss BoeB und VoeB.
- **Finanzhilfen**, die „Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten“ (SuG, Art. 3) bzw.
- **Abgeltungsverträge**, Abgeltungen sind Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von a) bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder b) öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind (SuG, Art. 3).

Da viele Auftraggebende diese Unterscheidungen nicht kennen, ist es nützlich diese Geschäftsfälle im Beschaffungsablauf mit Checklisten klar zu umschreiben.

Das VBS hat seit Dezember 2004 klare Weisungen über den Abschluss von Dienstleistungsaufträgen erlassen. Diese regeln u. a. die Strategie, die Zuständigkeiten und das Verfahren, die Vergabepaxis, die Ausgestaltung der Verträge, die Vergütung sowie das Reporting und Controlling. Mit diesen Weisungen soll innerhalb des VBS ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen beim Abschluss von Dienstleistungsaufträgen festgelegt werden. Die folgenden Dokumente bilden einen integrierenden Bestandteil der Weisungen:

- Der Modellprozess Dienstleistungsaufträge
- Das Vergabeschema
- Die Meldung über Dienstleistungsaufträge
- Die Checkliste für den Abschluss von Dienstleistungsaufträgen.

Im GS UVEK wird während dem laufenden Budgetjahr mit einem detaillierten Reporting die Kreditsituation „Dienstleistungen Dritter“ genau verfolgt. Die Kreditsituation wird mit der aktuellen Ausgangssituation verglichen. Insbesondere wird die Unterrubrik „Kommissionen und Honorare GS“ genau verfolgt. Weiter wird die Obligo-Situation mit den laufenden Verträgen überwacht¹.

Im BFS werden die Verträge und Lieferanten im SAP Modul MM (Material Management, Einkauf) erfasst. Dies erlaubt eine bessere Überwachung und Inventur der laufenden Verträge.

¹ Obligo = Eingegangene vertragliche Verpflichtungen minus die bereits geleisteten Zahlungen.

Alle überprüften Geschäftsabläufe weisen trotz allem Lücken und Schwächen auf. Viele Auftraggeber kennen Teile des öffentlichen Beschaffungswesen nicht, bzw. übersehen oder ignorieren diese. Siehe Kapitel 7 „Geprüfte Geschäfte und Vergabeverfahren“. Aus diesen Gründen empfiehlt die EFK der Einsatz einiger methodischen Hilfsmittel um das interne Kontrollsystem in Beschaffungsabläufen zu verbessern:

Für die Erstellung von Dienstleistungsverträgen soll im Amt bzw. Departement eine Vorgehens-Checkliste mit den Beschaffungsrichtlinien allen Ämtern des Departements auf dem Intranet zur Verfügung gestellt werden. Dies erleichtert die ordnungsgemässe Erstellung der Dienstleistungsverträge beim Auftraggeber sowie deren korrekter Bewilligungsablauf. Das BUWAL hat bereits den Makroprozess IT Beschaffung beschrieben.

Der Antrag „Dienstleistungsvertrag“ sollte eine Check-Liste mit dem Vergabeverfahren enthalten, sowie die Begründung, warum ein bestimmtes Vergabeverfahren ausgewählt wurde.

4.4 Ablage und Dokumentation

Die Ablage der Vertragsdokumente in den Ämtern ist verschiedentlich geregelt:

	Vertragsablage & Inventur	BSV	GS UVEK	BAG	BFS	GS VBS
	Zentrale Vertragsablage & Vertragsinventur	ja	Nur IT Verträge	keine	ja	ja

Im BSV werden die Verträge und die entsprechenden Finanzbelege sowohl im SAP-System eingescannt bzw. erfasst, wie auch in den Aktenschränken ordnungsgemäss dokumentiert und zentral in der Buchhaltung abgelegt.

Im GS UVEK sind die unterschriebenen Informatikverträge **dezentral abgelegt**: Diese befinden sich im betreffenden Bundesamt beim federführenden Projektleiter des entsprechende Projektes oder bei der zuständigen Dienststelle des Generalsekretariats des UVEK. Eine Kopie des Originalvertrages ist in Zusammenhang mit den Finanz-Controlling-Datenbanken bei der Leitung Departementsinformatik abgelegt. Nach Beendigung einer Dienstleistung gehen die Unterlagen in das Archiv des Bundesamtes bzw. des Generalsekretariats.

Im BAG existiert keine zentrale Vertragsablage und kein Vertragsinventar mit einer Bewertung der Lieferanten.

In den meisten Fällen werden die Qualität der gelieferten Leistung sowie die fachliche Kompetenz der Lieferanten nicht weiter bewertet.

Aus Sicht der EFK und in der Praxis einiger Fachabteilungen sind sowohl ein **Vertragsinventar** sowie eine **Bewertung der erbrachten Lieferantenleistungen** unter anderem nützlich um:

- Einen Überblick über die finanziellen Verpflichtungen in den kommenden Jahren zu erhalten, welche das Amt mit mehrjährigen Verträgen eingegangen ist.
- Um bereits erbrachte Leistungen der Lieferanten über mehrere Jahre zu verfolgen und im Laufe der Zeit auszuwerten zu können.

Auch eine bundesweite Koordination der Beschaffung von Dienstleistungen ist zu empfehlen. Diese kann namentlich durch eine dienstleistungsspezifische einheitliche **Lieferanten- und Vertragsdatenbank** gewährleistet werden. Dies würde allen Bundesämtern unter anderen folgende Vorteile bringen:

- Positives und negatives Feedback über die erbrachte Leistung und Qualität
- Verminderung von Doppelspurigkeiten, d. h. zum Beispiel die Bestellung von analogen oder ähnlichen Studien in verschiedenen Ämtern
- Grössere Verhandlungsstärke für Mengenrabatte

Diese Datenbank, welche teils bestehende Informationssysteme in den verschiedenen Bundesämtern ablösen würde, wäre zu entwickeln und aus Effizienzgründen einer bundesintern kompetenten Fachstelle zuzuweisen. Sie könnte unter Umständen auf bestehenden Datenbanken, wie zum Beispiel die *Aramis* - Forschungsdatenbank, aufbauen bzw. auf die Standard SAP-Module². Die zu bezeichnende Fachstelle sollte nicht nur reaktiv sondern auch pro aktiv handeln können und entsprechende Grundlagen allen Bundesämtern zur Verfügung stellen. Dies auch im Sinne einer Synergienutzung für die Amtsstellen des Bundes.

Deshalb wird die EFK folgende Vorschläge bei der Beschaffungskommission des Bundes einbringen und weiterverfolgen:

1. Auf Ebene Bund soll die Beschaffung von Dienstleistungen zentral koordiniert und eine **Standard-Lieferanten-Datenbank** innerhalb von SAP bzw. mit einer Schnittstelle zu SAP erstellt werden. Die mit der Koordination beauftragte Fachstelle soll auch pro aktiv handeln können, die Kompetenz erhalten Rahmenverträge abzuschliessen und entsprechende Grundlagen allen Ämtern bzw. Departementen zur Verfügung zu stellen. Um die Qualität der Daten zu gewährleisten, sollte die Datenerfassung und -pflege dezentral durch die Benutzer in den Bundesämtern erfolgen.
2. Im NRM sollen alle Lieferanten eine einzige **bundesweite SAP-Lieferanten-Nummer** erhalten. Dies bedingt eine zentrale Kreditoren-Stammdaten-Erfassung und somit neu zu definierende Prozesse, welche über die gesamte Bundesverwaltung verbreitet werden müssten.

Dokumentation der Vergabe und Projektdossiers: In allen Ämtern fehlt eine systematische einheitliche Dossierführung. Diese ist insofern wichtig, da „externe“ Dokumente, wie zum Beispiel Korrespondenz, Offerten, E-Mails, nicht in der internen (elektronischen) Geschäftsverwaltung geführt werden.

² Gemäss BIT-Produktekatalog steht den meisten Bundesämtern, die bereits SAP einsetzen, das **Modul „Supplier Relationship Management“ SRM** im Rahmen der bestehenden Lizenzen zur Verfügung. Dieses Modul erlaubt u. a. ein optimales Lieferantenmanagement und bietet Tools für die Lieferantenqualifizierung.

Generell befinden sich die **Vergabeunterlagen und Projektdossiers** während des Projektablaufs beim Projektleiter und gehen nach Abschluss der Projekte in die entsprechenden Archive. Die Dossiers, die die EFK einsehen konnte, befinden sich in den verschiedensten Zuständen: Sie sind teilweise unübersichtlich und unvollständig geführt. Sehr oft fehlt die Dokumentation über die Evaluation der Offerten sowie die Begründungen, sowie die Belege, wenn es sich um freihändig vergebene Verträge handelt. Manche Publikationsdokumente sind in den Dossiers nicht enthalten. Um die Transparenz bei den vorhandenen Dienstleistungsverträgen und den entsprechenden Projektdossiers zu gewährleisten, empfiehlt die EFK:

Diejenigen Ämter, die keine **zentrale Vertragsablage** aller Dienstleistungsverträge pflegen, sollen eine **zentrale Vertrags- / Dossierablage** mit den unterschriebenen und datierten Verträgen schaffen, sowie ein **Vertragsinventar**. Diese können auch durch Einscannen im SAP-System erfasst werden.

Eine in jedem Amt systematische **einheitliche Dossierstruktur** der von den Geschäftsverantwortlichen geführten elektronischen oder papierförmigen Unterlagen ist für alle Projekte verbindlich zu führen. Es handelt sich um Vorgaben über u. a. folgende Dokumente: Korrespondenz und E-Mails, Formulierter Bedarf, Auftrag, Ausschreibungsdokumente, Offerten, Vergabeprotokolle, Entscheidungsprotokolle der Begleitgruppe, Finanz-Controlling, Projektpläne, periodische Projektberichte, Endergebnisse, Endbericht, „Debriefing“ mit den gemachten Erfahrungen. Siehe auch Empfehlung Projekt- Handbuch.

Falls eine **elektronische Geschäftsverwaltung** vorhanden ist, sollen diese Dokumente, wenn immer möglich in der internen Geschäftskontrolle bewirtschaftet werden.

4.5 Musterverträge, allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes und Rahmentarife (Art. 67 Abs. 2 Bst. c VoeB)

In allen geprüften Ämter stehen für die Erstellung von Dienstleistungsverträgen im Intranet oder in der internen elektronischen Geschäftsverwaltung standardisierte **Musterverträge** sowie die aktuelle Version der **Allgemeinen Geschäftsbedingungen** des Bundes für Dienstleistungsaufträge (AGB) per 1.03.2001 der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) zur Verfügung. Die letzte aktuelle Version der AGB wird aber in gewissen Diensten nicht immer in allen Fällen eingesetzt.

Einige Fachbereiche wie zum Beispiel Forschung und Entwicklung im BSV führen eigene Vertragsmodelle. Das BAG ergänzt die AGB des Bundes mit eigenen Geschäftsbedingungen, u. a. mit Vorbehalten zur Vertragsänderung bei parlamentarischen Budgetkürzungen, Geheimhaltung, Medienauskünften und Öffentlichkeitsarbeit.

Die meisten Verträge erwähnen am Ende explizit alle Anhänge, welche integrale Bestandteile der Verträge sind. Dies ist bei einigen Informatikverträgen nicht der Fall. Zum Beispiel im BSV enthält der Mustervertrag zur „Beschaffung von Informatik-Gesamtsystemen sowie die Herstellung von Individualsoftware (Werkvertrag)“ keine AGB-Klausel. Einige der gesichteten Verträge enthielten keinen Verweis auf eine explizit datierte Version der gültigen AGB.

Die KBB hat verschiedene Musterverträge, AGB des Bundes und Rahmentarife erlassen. Die Vorlagen sind auf der KBB Beschaffungs-Homepage des Bundes (www.beschaffung.admin.ch und www.gimap.admin.ch/grundlagen/agb/d/index.htm) unter der Rubrik *Infos für Beschaffende* abrufbar. Auch das GS EDI stellt für die Informatik- und Werkverträge eigene Vertragsmuster zur Verfügung³.

Um eine einheitlichere gute Praxis zu erreichen empfiehlt die EFK:

Die Dienstleistungsverträge innerhalb eines Amtes bzw. eines Departements sind so weit als möglich zu vereinheitlichen.

Sämtliche im Amt verwendeten DL-Musterverträge sollen in allen verwendeten Sprachen die AGB des Bundes für Dienstleistungen mit dem jeweiligen Datum der aktuellsten Version des BBL / BKB versehen werden. In jedem Amt soll eine zentrale verantwortliche Stelle zuständig sein, dass auf dem Intranet der Ämter, die aktuellste Vertragsversionen des Bundes geladen ist. Denkbar wäre auch eine Lösung auf Ebene des jeweiligen Departements.

Es sollen keine eigenen speziellen Geschäftsbedingungen zusätzlich zu den datierten und allgemein gültigen AGB des Bundes zu den Musterverträgen eingebaut werden. Wenn spezielle Klauseln nötig sind, sollen diese innerhalb des Vertragstextes in den Musterverträgen des Amtes enthalten sein.

Alle Verträge sollten am Ende des Vertragstextes die Anhänge und deren Rangfolge, welche integrierende Bestandteile des Vertrages bilden, explizit auflisten.

³ Siehe Vertragsmuster: http://projektleitfaden.gsedi.admin.ch/index_section_4-A_2.htm (In der mittleren Spalte)

5 Die Amtstrategie der Bundesämter als Grundlage für die Bedarfssteuerung

Die Beschaffungen der meisten Ämter basieren auf einer Amtstrategie:

	Mehrjährige Amtstrategie	BSV	GS UVEK	BAG	BFS	GS VBS
	Amtstrategie vorhanden	nein	Dezentrale Führung	ja	ja	ja
	IST Einfluss der Strategie auf die Dienstleistungsverträge	kein	na	hoch	na	na
	SOLL Einfluss der Strategie auf die Dienstleistungsverträge	hoch*	na	hoch*	hoch*	na

na = nicht anwendbar oder nicht erhoben

(*) = Multiplikatoreffekt bei Strategieumsetzung

Eine Amtstrategie hat einen wesentlichen Einfluss auf die Steuerung der Dienstleistungsaufträge. Wo diese fehlt, ist die Prioritätensetzung für Kampagnen oder Forschungsrichtungen schwieriger bis wenig existent. Bei einer dezentralen Führung ohne mehrjährige Strategie ist es den Fachabteilung überlassen, wo und wie diese die Ihnen jährlich zur Verfügung gestellten Ressourcen einsetzen wollen. Hier wird von unten gesteuert, anstatt von oben.

Darum empfiehlt die EFK

Die Entwicklung einer Amtstrategie in Funktion der mittel- und langfristigen politischen und sozialen Trends soll als Basis für die operationelle Jahresplanung im Sinne eines zweckmässigen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes dienen.

Damit können die Projekt- und Dienstleistungsanforderung der kommenden Budgetperiode kosten-nutzengerecht geplant und priorisiert werden (Jahresplanung).

6 Die Bedarfserhebung

6.1 Auftraggebende und Bedarfskonzept

Viele DL-Aufträge sind gesetzlich vorgeschrieben. Zum Beispiel ein grosser Teil des Dienstleistungsbedarfs des BAG wird vom Gesetz her bestimmt; die Freiheit bei der Wahl und der Formulierung des Bedarfs ist deshalb teilweise eingeschränkt. Auch die im Rahmen der Gesamtstrategie definierten Ausgaben für Dienstleistungen im BFS, sich stark auf gesetzliche Vorgaben abgestützt. Viele weitere Dienstleistungsaufträge in den verschiedenen Ämtern haben ihren Ursprung in Bundesratsbeschlüssen oder wurden durch das Parlament initiiert. Auch bei diesen Aufträgen stellt sich nicht die Frage „ob“, sondern höchstens „wie“ diese Aufträge umzusetzen sind.

Um eine optimale Qualität bei grösseren Dienstleistungs-Projekten zu erreichen, werden diese in den meisten Ämtern durch breit abgestützte verwaltungsinterne „Begleitgruppen“ definiert und betreut. Bei Bedarf werden die Steuerungsgruppen durch aussenstehende Experten oder Interessenvertreter ergänzt. Dies war zum Beispiel der Fall bei der Expertise „Überprüfung der Sicherheit der schweizerischen Luftfahrt“ durch die holländische Luftfahrtbehörde und bei der Umsetzung der im Bericht vorgesehenen Massnahmen durch einen externen Projektleiter sowie bei der Mediation um den Fluglärm beim Flughafen Zürich.

Bei den Informatik-Dienstleistungen in einem geprüften Departement ist jedes Amt im Rahmen des zentral vorgegebenen Finanzplans für sein eigenes Budget verantwortlich. Seit der Zentralisierung der Informatik auf der Ebene des Departements wird das IT Budget zentral erstellt und durch den Leiter Departementsinformatik verwaltet und verbucht. Das zur Verfügung stehende Budget wird in einem ersten Ansatz proportional auf die Anzahl Mitarbeitende pro Amt verteilt und durch den Informatikrat des Departements festgelegt und verabschiedet. Grundsätzlich ist aber jedes Amt für seine Projekte und damit für die Analyse seines Bedarfs verantwortlich. Eine zentrale Kontrolle über den Verlauf eines Projektes auf Ebene des Departements existiert seit der Umgestaltung der Informatikführung durch NOVE-IT nicht mehr. Bei einzelnen (grösseren) Projekten könnte das Fehlen einer externen Kontrolle zu höheren Risiken führen (ineffizientes Projektmanagement, Verzögerungen und Kostenüberschreitungen).

Aus Sicht EFK widerspricht die proportionale *per capita* Verteilung der verfügbaren Mittel einer Priorisierung der Vorhaben in Funktion der Wirtschaftlichkeit (sprich Kosten / Nutzen Analyse).

6.2 Vergabe an externe Auftragnehmer und Kosten/Nutzen

Die meisten DL-Aufträge können nicht intern in den einzelnen Ämtern abgewickelt werden, weil die Personalressourcen und in vielen Fällen das nötige Know-how dazu nicht vorhanden bzw. nicht verfügbar sind. Als zum Beispiel das BIT als offizieller Informatik Service Center des UVEK betreffend eines *Projektes* angefragt wurde, konnte dieses dem BUWAL keine internen Kapazitäten und Ressourcen zur Verfügung stellen. Externe Dienstleister haben den Vorteil, dass sie im Wettbewerb stehen und gezielt auf der Basis ihrer Kenntnisse und Erfahrungen engagiert werden können.

Evaluation der Offerten und Vergabeentscheide: Bei offenen oder selektiven Vergaben waren oft keine **Evaluationsdokumente** vorhanden; es fehlten teilweise die **Protokollierung der Vergabeentscheide** durch die vergebende Begleitgruppe. Bei allen geprüften Verträgen gab es Offerten.

Als praktisch werden Vergaben beurteilt, welche zum Beispiel für eine Kampagnendauer von vier Jahren ausgeschrieben werden, die Verträge jedoch jährlich auf der Basis des vorhandenen Jahresbudgets angepasst werden.

Kosten / Nutzen Angaben im Rahmen der Bedürfnisabklärung werden in den geprüften Ämtern wenig benützt. Auch wenn einige Ämter im Rahmen des Projektcontrollings eine Kosten-/ Nutzen-/ Wirtschaftlichkeitsanalyse machen, sollte die Priorisierung der Vorhaben vermehrt bereits bei der Bedarfs- / Projektformulierung explizit die **erwartete Wirkung** der einzelnen Dienstleistungsprojekte einbeziehen. Der langfristige Nutzen soll zu den Kosten eines Projektes in Relation gesetzt werden. Grundsätzlich sollten die Kosten für alle grösseren Beschaffungen dem zu erwartenden Nutzen gegenüber gestellt werden.

Im BAG ist die Kosten/Nutzen Überlegung, die zur Beendigung des Vertrages für die Herstellung und Distribution von Diacetylmorphin-Tabletten (Heroin) zur ärztlichen Verschreibung auf Grund der geringen Anzahl von Patienten führte, eine gutes Beispiel. Im BUWAL ist bei grösseren Projekten ab 150'000 Fr. eine Kosten / Nutzen und Wirtschaftlichkeitsrechnung (KNW) zu machen. Bei den geprüften Projekten waren diese nicht vorhanden.

Deshalb empfiehlt die EFK allen geprüften Ämtern:

Alle **Vergabeentscheide** sind zu begründen und zu dokumentieren. Im Evaluationsbericht sind die Auswahlkriterien nachvollziehbar zu bewerten und zu dokumentieren.

Alle Dienstleistungsaufträge sollen – soweit möglich – auf **Kosten / Nutzen Überlegungen** basieren. Diese sollen wenn möglich quantitativ formuliert werden. Ist dies nicht möglich, sind der qualitative Nutzen und die potentiellen Wirkungen, das heisst, **die praktischen Auswirkungen der erwarteten Ergebnisse aufzuführen**. Eine Kosten / Nutzen Vorschau ist bereits bei der Formulierung des Antrages und vor der eigentlichen Ausschreibung der Beschaffung vorzunehmen.

7 Geprüfte Geschäfte und Vergabeverfahren

7.1 Vergabeverfahren

Die Liste der selektierten Verträge über alle Ämter umfasste rund 340 Verträge mit einem Gesamtvolumen von rund 150 Mio. Franken. Verglichen mit den jährlichen Dienstleistungsausgaben bei den geprüften Ämtern entspricht dies rund einem Jahresbudget.

Die selektierten Geschäfte und die Vergabeverfahren	BSV Prozent	GS UVEK Prozent	BAG Prozent	BFS Prozent	GS VBS Prozent
Verfügungen / Abgeltungen (SuG)	12	0	34	4	0
Über dem Schwellenwert	20	75	66	60	42
1 offen	0	30	4	45	35
2 selektiv	0	3	12	0	0
3 freihändig	20	42	34	15	7
Einladung (ohne Publikation)	0	0	16	0	0
Unter dem Schwellenwert	68	25	0	36	58
4 offen / selektiv	0	0	0	3	0
5 Einladung	35	0	0	6	15
6 freihändig	33	25	0	27	43
Gesamttotal in %	100	100	100	100	100
Freihändige Vergaben des Auftragsvolumens ohne SuG	60%	67%	(51%)	43%	49%
Total 3180 & 4010 in Mio CHF	4,2	29	68	26	25
Volumen selektierter Verträge in Mio. CHF	1,7	19	90	31	6,5

BAG (51%): die Vergaben unter dem Schwellenwert wurden nicht selektiert.

Bei den nach BoeB / VoeB vergebenen Dienstleistungsverträgen wurden Aufträge zwischen 43 % und 67% des gesamten Auftragsvolumens im freihändigen Verfahren vergeben. Die freihändige Vergaben stützen sich vorwiegend auf die Ausnahmestimmungen gemäss Artikel 13 Art. 1 VoeB ab:

- Bst. c: Aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums kommt nur ein Anbieter oder eine Anbieterin in Frage, und es gibt keine angemessene Alternative.
 - Bst. f: Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen müssen dem ursprünglichen Anbieter oder der ursprünglichen Anbieterin vergeben werden, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist.
- Bei der **freihändigen Vergabe** kann die Wirtschaftlichkeit nicht beurteilt werden, da der Wettbewerb fehlt. Zahlreiche freihändige Vergaben wurden an spezialisierte Institute bzw. Organisationen (Vereine), aufgrund obiger Artikel vergeben.
 - Der Anteil der freihändigen Vergaben am gesamten Auftragsvolumen ist zu hoch. Von den geprüften freihändig vergebenen Aufträgen wären bei allen Ämtern mindestens bei einigen Wettbewerb angezeigt gewesen; die Ausnahmetitel gemäss Art. 13 VoeB wurden teilweise zu grosszügig angewendet. Oft waren die Begründungen für freihändige Vergaben auch nicht dokumentiert.

Am meisten zu beanstanden war die Vergabe einer „Kaderselektion“ im Betrag von CHF 165'000.-, die im Einladungsverfahren hätte vergeben werden müssen. Dieser Auftrag wurde anstatt im Wettbewerb freihändig vergeben. Zudem erfolgte die Auftragserteilung lediglich mündlich und es existiert keine Projektdokumentation. Es waren nur pauschalisierte, nicht nachvollziehbare Rechnungsbelege vorhanden.

Folgaufträge: Anstelle einer WTO-Ausschreibung zu Beginn des Projektes wurden öfters der Initialvertrag im **Einladungsverfahren** oder sogar freihändig vergeben und dann in der Folge eine Mehrzahl von Folgaufträgen mit grossem Volumen freihändig vergeben.

So werden auch Aufträge von geringem Auftragsvolumen für eine Machbarkeitsstudie erteilt, die dann zu einer freihändigen Auftragserweiterung für die effektiven Arbeiten mit beträchtlichem Auftragsvolumen führen.

Dieses Vorgehen wird mit VoeB Art. 13 Abs. 1 Bst. c, dem durch die ausgewählte Firma bereits erworbenen Know-how, begründet. Dieses Vorgehen ist nicht im Sinne des Gesetzes. Wenn das Geschäft nicht z.B. vor der Machbarkeitsstudie als Gesamtes ausgeschrieben wurde, ist dieses nach der Machbarkeitsstudie neu auszuschreiben, wobei die Gleichbehandlung aller Anbieter sicherzustellen ist.

Solche Geschäfte hätten als Ganzes, für spätere Phasen allenfalls optional ausgeschrieben werden müssen. Folgephasen, respektive Optionen, die in der Ausschreibungsphase aufgrund des Projektstandes noch nicht klar definiert werden konnten, sind vor Freigabe der entsprechenden Phase im Einklang mit der ursprünglichen Offerte festzulegen.

Aufgrund der Feststellungen empfiehlt die EFK den Ämtern Folgendes:

Die **freihändige Vergabe** ist restriktiv zu handhaben. Es gilt der Grundsatz des freien Wettbewerbs (Art. 4 VoeB). Die Gründe für freihändige Vergaben sind nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren (Art. 13 Abs. 2 VoeB).

Bei **Erstaufträgen** mit möglichen grösseren **Folgaufträgen** (Grossbeschaffungen) ist das Gesamtvolumen mit Optionen auszuschreiben.

7.2 Verbuchung der Geschäfte auf die Finanzrubrik 3180

Da der Informatikrat des Bundes (IRB) die Informatikausgaben bundesweit rationiert, werden IT-Dienstleistungen nach Erschöpfung des in der Rubrik 4010 „IT-Investitionen“ vorgegebenen Budgetrahmens bei einzelnen Ämtern in der Dienstleistungsrubrik 3180 gebucht. Dies ist eine in vielen Bundesämtern gängige Praxis. Nur die Art der Dienstleistung und nicht die Budgetverfügbarkeit sollte die Rubrik bestimmen. Eine Dienstleistung soll nur als Investition verbucht werden, wenn sie ein Vermögenszuwachs nach sich zieht.

Einige Dienstleistungsverträge erweisen sich als Vergaben von **Finanzhilfen** oder **Abgeltungen** gemäss Subventionsgesetz Art. 3. Die entsprechenden Ausgaben wurden jedoch beim BAG (ein Drittel des Geschäftsumsatzes) und beim BSV in der Rubrik 3180 verbucht und nicht in den dafür reservierten Rubriken 3600 *Beiträge an laufende Ausgaben*.

Beim BAG ist die Unterscheidung zwischen DL-Vertrag gemäss BoeB oder VoeB und Abgeltungen bzw. Verfügungen gemäss SuG beispielhaft erklärt. Die Vergaben von **Finanzhilfen** oder **Abgeltungen** wird mit praxisnahen Vergabe-Checklisten unterstützt. In der Praxis wird diese Unterscheidung nicht in allen Fällen vorgenommen. Bei den Finanzhilfen oder Abgeltungen handelt es sich meistens um hoheitliche Aufgaben des Bundes, welche an spezialisierte Organisationen oder Institutionen, wie z. B. Universitäten oder Nicht-Regierungsorganisationen vergeben werden.

Aufgrund der Feststellungen empfiehlt die EFK den betroffenen Ämtern Folgendes:

Die **IT-Dienstleistungsausgaben** sind ordnungsgemäss in der dafür reservierten Rubrik 4010 „IT-Investitionen“ zu verbuchen.

Bei **Finanzhilfen** und **Abgeltungen** im Sinne des Subventionsgesetzes (Art. 3, SuG) kommen die Regelungen des SuG zum Tragen (Zusicherung mittels Verfügung, Auskunftspflicht, Einsichtsgewährung in Buchhaltung, Widerrufsmöglichkeit etc.). Buchhalterisch wären diese Ausgaben in die Rubriken 3600 Beiträger an laufende Ausgaben zu verbuchen. Die EFK empfiehlt, diesen Sachverhalt mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Finanzdienst III) abzuklären.

7.3 Vorauszahlungen

Im Sinne einer guten Praxis enthalten die meisten BAG und GS UVEK Verträge einen Zahlungsraster in Funktion der während der Vertragserfüllung erreichten Meilensteine bzw. in Funktion der erbrachten Leistung. Dies ist nicht bei allen Ämtern der Fall bzw. die Praxis. In einem Amt enthielten die meisten von der EFK geprüften Verträge Vorauszahlungen in der Grössenordnung eines Drittels der Vertragssumme bei Vertragsunterzeichnung.

In vielen geprüften Fällen enthielten die Verträge die Vergütungsklausel bzw. den Meilenstein „nach Unterzeichnung des Vertrages ist dieser Betrag fällig“. Einer der von der EFK geprüften Verträge enthielt eine erste Teilzahlung von 30 % nach Vertragsunterzeichnung, eine Sicherstellung wurde nicht vereinbart. Einer der Verträge enthielt eine Vorauszahlung in der Grössenordnung von über der Hälfte der Vertragssumme. Diese Zahlung erfolgte am Ende des Jahres. Diese Praxis ist nicht zulässig, da sie weder weisungskonform noch wirtschaftlich ist.

Grundsätzlich sind Zahlungen in Dienstleistungsverträgen gemäss „Weisung zur Abgrenzung der Ausgaben am Jahresende über Vorauszahlungen / Anzahlungen“ (Eidgenössische Finanzverwaltung 22.11.1993) „dem Leistungsfortschritt entsprechend vorzunehmen“. Nur in begründeten Fällen können Vorauszahlungen geleistet werden; zum Beispiel wenn zwecks Vorbereitung der Arbeiten externe Dienstleistungen vom Auftragnehmer eingekauft werden müssen.

Weiter verstösst eine solche Zahlung am Ende des Budgetjahres gegen die Weisung 380.30.1 aus dem *Handbuch für Rechnungsführer*: „Die Leistung von Vorauszahlungen zwecks Ausschöpfung von Budgetkrediten ist nicht gestattet“.

Darum empfiehlt die EFK:

Vorauszahlungen sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu leisten. Grundsätzlich ist die geleistete Arbeit auf der Basis der vereinbarten und gelieferten Ergebnisse zu bezahlen.

7.4 Qualitätssicherung

Qualität der Beschaffung: Jedes Amt hat ihre eigenen Beschaffungsabläufe inklusive Vertragsmodelle. Meistens ist jeder Auftraggeber für die Beschaffung der Dienstleistungen selbst verantwortlich. Die Beschaffung wird auf unterschiedliche Weise überprüft. Letztendlich werden die Verträge beim Rechnungswesen auf die Budgetkonformität überprüft. Es gibt jedoch keine zentrale amtsinterne Beschaffungsstelle, welche die ordnungsgemässe Beschaffung überprüft. Dies wird von Amt zu Amt ad hoc gemacht. Im BFS ist die „F&E Kommission“ zuständig zu evaluieren, was extern vergeben werden kann. Sie hat auch ein Vertragsmodell ausgearbeitet und ein Reglement für ihre Tätigkeit.

Aufgrund der diversen, festgestellten Mängel im Beschaffungssegment wäre ein zentrales Beschaffungs-Know-how im Sinne eines Qualitätsmanagements in den einzelnen Ämtern angezeigt. Diese Aufgaben könnte sehr wohl einer bestehenden Funktion zugeordnet werden. Diese Funktion sollte mit den verschiedenen Aus- und Weiterbildungsangeboten des KBB im Beschaffungswesen vertraut sein. Siehe das entsprechende Weiterbildungskonzept⁴.

Qualität der Dienstleistungen: In den geprüften Dienstleistungsverträgen wird die Qualität der Dienstleistungen nicht explizit angesprochen. Dieser Punkt wird indirekt in den Abschnitten 4 „Ausführung“ und 8 „Gewährleistung“ der AGB des Bundes für Dienstleistungen März 2001 erwähnt.

Im BAG gibt es seit der im 2003 durchgeführten Reorganisation Bemühungen, die Qualität der Projekte und Programme zu steigern. Zu diesem Zweck ist eine Stelle „Qualitäts-Manager“ im Aufbau.

Diverse Sektionen sind bereits eigene Wege gegangen, um die Qualität zu sichern. So zum Beispiel stellt die Stabssektion *Kampagnen* den Programmverantwortlichen im Direktionsbereich *Öffentliche Gesundheit* eine umfangreiche Prozessdokumentation zur Abwicklung von Kampagnen zur Verfügung. Das BFS hat auch eine Qualitätssicherungsstelle.

⁴ PDF-Dokument unter: http://www.bbl.admin.ch/bkb_kbob/kompetenzzentren/00269/index.html?lang=de

Aufgrund einer ungenügend erbrachten Dienstleistung eines Auftragnehmers hat das BSV in einem F&E-Auftrag die vereinbarte Endzahlung gekürzt. Der beanstandete Auftrag musste durch einen anderen Auftragnehmer mit Mehrkosten von etwa CHF 30'000.- für das Amt vergeben werden. Aus diesem Grunde wurde bei F&E Dienstleistungsverträgen folgende *Qualitätssicherungsklausel* in den Mustervertrag übernommen:

„Abweichungen zu den vertraglichen Vereinbarungen durch die Beauftragte sind von dieser schriftlich einzureichen (vgl. Ziffer 1.3 und 4.3 der AGB). Sie bedürfen zu ihrer Gültigkeit der schriftlichen Zustimmung des Auftraggebers.

Dem Auftraggeber steht jederzeit ein Kontroll- und Auskunftsrecht über alle Teile des Auftrags zu.

Falls der Auftraggeber eine Abweichung zur Vereinbarung beanstandet, hat er die Beauftragte unverzüglich darüber schriftlich zu informieren. Der Auftrag wird dadurch sistiert.

Kann innerhalb einer angemessenen Frist keine einvernehmliche Einigung bezüglich der beanstandeten Mängel erreicht werden, kann der Vertrag wegen Qualitätsmängeln gekündigt werden. Die Vergütung erfolgt aufgrund der bis zur Sistierung erbrachten Aufwendungen unter Berücksichtigung der beanstandeten Mängel“.

In Sinne einer guten Praxis begrüsst die EFK vertraglich verankerte Kürzungen von Vergütungen, wenn die Leistung nicht in der vereinbarten Qualität ausgeliefert wird.

Um generell die Qualität der Beschaffungen und der eingekauften Dienstleistungen zu gewährleisten empfiehlt die EFK allen Ämtern:

Eine interne zentrale Anlaufstelle für die Beschaffenden zwecks **Qualitätssicherung** der Beschaffungsabläufe zu nominieren.

Generell sollten die allenfalls in den Bundesämtern existierenden **Prozessbeschreibungen** zum Beschaffungsablauf und zur Qualität innerhalb eines Departements gesammelt werden und in einer vereinheitlichten Form allen zur Verfügung gestellt werden.

Die **Qualitätsklausel** des Geschäftsbereiches Forschung & Entwicklung sollte in allen Dienstleistungsverträgen der Bundesämter eingebaut werden oder in den „AGB des Bundes für Dienstleistungsaufträge“ als Ergänzung übernommen werden.

7.5 Veröffentlichungen (Art. 24 BoeB)

Viele selektive oder freihändige Vergaben – speziell, wenn es sich um Folgeaufträge mit Beträgen über dem WTO Schwellenwert handelt – wurden nicht publiziert.

Auch freihändige Vergaben von Geschäften über dem Schwellenwert sind im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) zu publizieren.

Die EFK empfiehlt allen Ämtern:

Freihändige Vergaben von Geschäften über dem WTO Schwellenwert sind im **SHAB** zu publizieren (Art. 24 BoeB).

7.6 Einsichtsrecht (Art. 5 VoeB)

Falls der Vertragswert eine Million Franken erreicht und der Wettbewerb fehlt (weniger als zwei Offerten), ist gemäss der Richtlinie des EFD vom 21. Dezember 1998 eine Einsichtsrechtsklausel im Vertrag zu stipulieren⁵.

In einigen freihändig vergebenen Dienstleistungsverträgen fehlt diese Einsichtsrechtsklausel. Das Einsichtsrecht wird durch die entsprechenden Finanzinspektorate oder die EFK wahrgenommen.

Die EFK empfiehlt allen Ämtern:

Bei fehlendem Wettbewerb ist in Dienstleistungsverträgen ab einem Vertragswert von einer Million Franken eine **Einsichtsrechtsklausel** zu stipulieren.

7.7 Vertragsverhandlungen

Generell werden die Vertragsverhandlungen mit den Lieferanten durch die Vertreter der einzelnen Fachsektion oder -abteilung geführt. Bei Dienstleistungsverträgen mit hohen Ausgaben, ist es vorstellbar, dass bei einigen Lieferanten mit der Unterstützung eines kaufmännisch geschulten und verhandlungsversierten **Einkaufsspezialisten** bessere finanzielle Konditionen durchgesetzt werden können. Zum Beispiel im BAG bei Kampagnen mit Werbeetats von mehreren Millionen Franken pro Jahr macht es einen beachtlichen Unterschied, ob eine Werbeagentur bei mehrjährigen Kampagnen einen um 1 oder 1,5 Prozent höhere Kommission auf den Werbeausgaben bezieht oder nicht.

Um einheitlichere und bessere Konditionen bei den Vertragnehmern durchzusetzen, empfiehlt die EFK:

Bei den Vertragsverhandlungen sollte bei grösseren Aufträgen die Fachabteilung durch einen kaufmännisch geschulten und verhandlungsversierten Einkaufsspezialisten unterstützt werden. Unterstützung steht auch im **Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund** bzw. bei **armasuisse** zur Verfügung.

⁵ Siehe auch VoeB Art. 5 Absatz 1 „Bei fehlendem Wettbewerb vereinbart die Auftraggeberin mit dem Anbieter oder der Anbieterin ein Einsichtsrecht in die Kalkulation, wenn der Auftragswert eine Million Franken erreicht.“

8 Die Projektsteuerung und Abwicklung

8.1 Projektaufsicht und Projektsteuerung

In allen Ämtern liegt die Projektsteuerung und -aufsicht bei grösseren Projekten, Informatik-Projekten, Programmen, Forschungsaufträgen oder Untersuchungen bei einer „Begleitgruppe“ bzw. „Steuergruppe“ oder „F&E Kommission“ bestehend aus Mitarbeitenden aus diversen internen Sektionen. Daran können ggf. auch Vertreter von anderen Bundesämtern bzw. externe Experten teilnehmen.

Projektcontrolling und Projektreporting: In den meisten Ämtern werden mehr oder weniger regelmässig **Controlling-Berichte** über den Zustand eines Projektes für die Amtsführung erstellt. Dieses erfolgt auf individueller Basis oder nach den Vorgaben eines zentral vorgegebenen **Projektreportings** wie dies zum Beispiel im GS VBS oder im BFS mit einem „Ampel-Bericht“ der Fall ist.

Im BSV werden die Projekttermine bei F&E Projekten in einer Datenbank geführt. Bei grösseren Forschungsvorhaben gibt es teilweise Zwischenberichte und in den meisten Fällen einen Endbericht. Dies ist auch der Fall für die grossen Informatikprojekte.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Projektsteuerung durch die entsprechende Steuergruppe bzw. durch die Amtsführung bei einem fehlenden oder suboptimalen Reporting nicht wirksam, effektiv, nicht zeitgerecht und letztendlich nicht Kosten sparend erfolgen kann.

Deshalb empfiehlt die EFK allen geprüften Ämtern:

Ein regelmässiges Projektcontrolling für die Projektsteuergruppe bzw. die Amtsführung ist – abgestimmt auf die jeweilige Projektgrösse – bei allen Projekten einzuführen.

8.2 Projektführung

Im BAG, BSV, GS UVEK und GS VBS liegt die Führung der Dienstleister mehrheitlich beim zuständigen Projektleiter. Je nach Kompetenz und Erfahrung kann dieser intern aus dem IT-Dienst des Amtes oder aus der Fachlinie kommen. Wenn diese Kompetenz fehlt, werden externe Projektleiter engagiert. Dies ist zum Beispiel seit einigen Jahren der Fall in den komplexen und anspruchsvollen Projekten des *Dienstes für Besondere Aufgaben*, wo eine Informatikfirma seit Jahren im Einsatz ist⁶. Eine solche länger dauernde Praxis kann auch grosse wirtschaftliche Nachteile zur Folge haben, da eine externe Firma prinzipiell an einem stetigem Umsatz und an einem länger dauernden Projekt interessiert ist. Je nach Projektgrösse hat der Auftragnehmer eine mehr oder weniger grosse Autonomie.

⁶ Es handelt sich um ein komplexes Projekt der Telekommunikationsüberwachung mit einem Verpflichtungskredit von 31,7 Millionen.

Im BSV fehlen allgemein verbindliche Vorgehensrichtlinien für die Vergabe, die Methodik, das Projektmanagement und die Projektdokumentation. Im GS VBS ist die Projektführung nicht explizit geregelt.

Generell fehlt es in viel zu vielen Projekten an Systematik, weil die Vorgehensweisen nicht explizit vorgegeben sind, bzw. falls es Weisungen und Regelungen gibt, diese ist nicht allen Projektleitern bekannt sind, bzw. durch die Amtsführung nicht durchgesetzt werden. Aus diesen Gründen wurden in den letzten drei Jahren in einigen Ämtern zentrale Beratungsstellen für die Projektunterstützung bzw. für die zentrale Projektführung geschaffen und entsprechende Projektmanagement Handbücher erstellt.

Vorbildlich werden im BAG, BFS und im BUWAL alle übergeordneten Projektmanagementtätigkeiten im einem **zentralen Projektoffice** koordiniert und gesteuert. Insbesondere werden folgende Aufgabenbereiche gepflegt:

- Unterstützung der Planung
- Standardisierung der Arbeitsinstrumente des Projektmanagements
- Kontinuierliche Verbesserung der Projektabwicklung (Wissensaustausch)
- Unterstützung und Weiterbildung der Projektleiter
- Bildung eines Projektleiterpools und Laufbahnplanung

Auch im BAG wurde ein Kompetenzzentrum für Projekt-Management in der Sektion *Organisationsinstrumente* beim Ressourcenmanagement eingerichtet. Dieses stellt praxisgerechte Unterstützung, wie zum Beispiel Formulare oder ein Projekt-Starthilfegespräch, sowie ein Projektmanagement-Handbuch zur Verfügung. Der Bekanntheitsgrad sowie der effektive Einsatz dieser Mittel konnten nicht näher evaluiert werden.

Zudem werden im BUWAL alle Informatikprojekte durch einen Gesamtprojektleiter des eigenen *Kompetenzzentrums Projekte & Plattformen*, welches dem Leiter Informatik und Logistik unterstellt ist (der Information Manager), begleitet. Dieser organisiert das Projekt und berätet die Beteiligten. Er ist auch verantwortlich für die Budgetkontrolle. Er erstellt periodisch einen **Controlling-Bericht** über den Zustand eines Projektes. Die Vorteile einer solchen Zentralisierung der Abwicklung von Informatikprojekten liegen bei der hohen Integration und Synergie der verschiedenen Projekte untereinander sowie einer Verminderung der Projektrisiken.

8.3 Projektdokumentation

In fast allen geprüften Ämtern geben die angelieferten Dokumente und Projektdossiers einem Ausstehenden bzw. einer Stellvertretung keinen vollständigen Überblick über den Zustand und über die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen in den anspruchsvollen Projekten, Dienstleistungsaufträgen und Forschungsvorhaben. Im BAG, BSV, BFS, GS VBS und im GS UVEK ist die Projektdokumentation teilweise unvollständig. Im BUWAL sind die Projekte generell mit GEVER gut dokumentiert. Auch sind innerhalb eines Amtes die Projektunterlagen von Projekt zu Projekt unterschiedlich geordnet und abgelegt: Dies macht die Informationsbeschaffung für die Beteiligten zu einer zeitraubenden Angelegenheit.

In vielen Fällen ist die Dokumentation der Vergabe unvollständig oder gar nicht verfügbar. Es fehlen wichtige Dokumente, wie zum Beispiel Entscheidungsprotokolle der Begleitgruppen mit den Gründen für die Vergabe von Aufträgen und dem entsprechenden Raster zur Beurteilung von Angeboten. Oft fehlen die Berichte über die freihändigen Vergaben. Damit ist nicht nachvollziehbar aus welchen Gründen und mit welchen Kriterien die Aufträge vergeben wurden.

Damit Stellvertreter oder neue Mitarbeitende sich rasch in ein Projekt einarbeiten können bzw. wenn Vorgesetzte sich einen kurzen Überblick erarbeiten wollen, ist es wichtig, eine für alle vollständige, übersichtliche und einheitlich strukturierte Dokumentation zu pflegen. Vergleiche dazu die Empfehlung Ziffer 8.5 Projekt-Management Handbuch.

8.4 Schulung der Projektleiter

In allem Ämtern wird das Projektmanagement in unterschiedlicher Qualität gehandhabt. Daher ist eine kontinuierliche und systematische Weiterbildung der Projektleiter eine Basisvoraussetzung für die effiziente und erfolgreiche Steuerung und Führung von anspruchsvollen Projekten und Aufträgen.

Wie bereits erwähnt, wurden die immer komplexeren Anforderungen des Projektmanagements in einigen Ämtern erkannt und entsprechende zentrale Kompetenzzentren errichtet oder befinden sich im Aufbau. Im BAG werden in Zukunft Projekte nach Aufwand und Komplexitätsgrad klassiert werden. Anspruchsvolle Projekte sollen nur noch durch entsprechend qualifizierte und geschulte Mitarbeitende geleitet werden. Auch im BUWAL wird dieser Bedarf explizit anerkannt und planmässig gefördert.

Projekt-Management Schulung: Viele Projektleiter im BAG und BSV besuchen den einwöchigen Projekt-Management Kurs des Eidgenössischen Personalamts. Einige Personen besuchen eine vertiefte und längere Ausbildung, welche zu einer Zertifizierung nach Normen der IPMA⁷ (international Project Management Association) führt. Es werden vier Qualifikationsstufen definiert⁸.

Auch das Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes (KBB) stellt mit www.gimap.admin.ch einen elektronischen Führer durch den Beschaffungsprozess zur Verfügung. Auf Anfrage bietet das KBB zudem Beratung und Unterstützung bei einzelnen Beschaffungen an.

Im BUWAL werden seit 2004 alle (Informatik)-Projektleiter in einer interne Schulung durch das Kompetenzzentrums *Projekte & Plattformen* im einheitlichen Projektmanagement ausgebildet. Periodisch gibt es interne Auffrischkurse. Somit stehen pro Fachabteilung 2-3 geschulte Fachprojektleiter zur Verfügung. Bei Informatik-Projekten wird der Gesamtleiter Informatik durch das Kompetenzzentrums *Projekte & Plattformen* zur Verfügung gestellt.

⁷ Siehe IPMA International Project Management Association (www.ipma.ch) und VZPM Verein zur Zertifizierung im Projektmanagement (www.vzpm.ch)

⁸ Der/die zertifizierte Projektdirektor/in (Certified Projects Director), der/die zertifizierte Projektmanager/in (Certified Project Manager), der/die zertifizierte Projektleiter/in (Certified Project Management Professional), der/die zertifizierte Projektassistent/in (Certified Project Management Practitioner).

Im BFS werden die für die Beschaffungen und Projekte verantwortlichen Projektleiter intern in mehrtätigen Kursen geschult und neu ist für die Interessierten auch das Ausbildungsangebot des KBB auf Intranet verfügbar. Die BFS-Projektmanagement Schulung wird inzwischen auch für Teilnehmer aus anderen Bundesämtern organisiert.

Damit haben die meisten Projektleiter im BAG, BUWAL und BFS mindestens eine einwöchige Schulung besucht und mit einem eigenen Projekt abgeschlossen.

Im GS UVEK und GS VBS gibt es keine systematische Schulung der Projektleiter: Die Schulung der Projektverantwortlichen wird der individuellen Verantwortung überlassen. Die obige gute Praxis der systematischen Projektmanagement-Schulung sollte auch im GS UVEK, GS VBS und – falls nötig – in den anderen Bundesämtern eingeführt werden.

Die EFK begrüsst eine regelmässige interne bzw. externe Weiterbildung der Projektleiter. Eine kontinuierliche und systematische Schulung der Projektleiter ist eine Voraussetzung für die Steuerung und Führung von anspruchsvollen Projekten und Aufträgen. Innerhalb der Ämter braucht es ein regelmässiges Feedback im Rahmen von Projekt-„Debriefings“ um die Qualität des Projektmanagements zu verfolgen und sicherzustellen.

Deshalb empfiehlt die EFK allen geprüften Ämtern:

Die Projektleiter sollen regelmässig intern und extern geschult und weitergebildet werden. Der Einsatz von bewährten internen Projektcoachs auf Ebene des Amtes – eventuell im Rahmen eines Projekt-Management Offices – soll geprüft werden.

8.5 Projektmanagement-Handbuch

In einigen Ämtern existieren Projektmanagement-Handbücher bzw. befinden sich in Entwicklung. Diese unterstützen die Projektverantwortlichen bei der Projektvergabe und bei der Projektabwicklung und erlauben die Anwendung von gleichen Qualitätsstandards und einer gemeinsamen Sprache unter den Beteiligten.

Im Sinne einer guten Praxis hat zum Beispiel im BUWAL das *Kompetenzzentrum Projekte & Plattformen* einen didaktisch gut aufbereiteten und ausführlichen Projekt-Management Leitfaden für den internen Gebrauch entwickelt. Dieser Leitfaden steht im Intranet als „einheitliches Projektmanagement im BUWAL (ePM)“ allen zur Verfügung. Es beschreibt in einfachen und übersichtlichen Schritten die verschiedenen Projektphasen von der Projektstrukturierung bis zum Projektabschlussbericht und enthält praktische Hinweise für die Handhabung verschiedener Projektmanagement-Aufgaben wie zum Beispiel im *Modul Projektplanung*, welche folgende Fragen ausführlich behandelt:

- Was ist zu tun?
- Wen braucht es dazu?
- Was kommt danach?
- Was ist bis wann zu tun?

- Welche Ressourcen braucht es?
- Wer braucht welche Informationen?

Der Leitfaden ist mit einem praktischen Projektbeispiel illustriert. Dieser sollte nicht nur beim Projektvorgehen Unterstützung bieten, sondern auch:

- Bei den Vergabeprozessen
- Bei der Erstellung einer strukturierten und einheitlichen Projekt- bzw. Programm-Dokumentation

Auch das BFS verwendet ein eigenes Handbuch. In einigen Projekt-Handbüchern ist der Teil „Projektablage“ ausbaufähig. Dieser sollte zum Beispiel Vorgaben enthalten zur Ablage der Beschaffungsdokumenten, Einholen der Offerten, Ausschreibung, Evaluation der Angebote, Vergabeentscheid und Publikation der Vergabe, wenn es sich um eine WTO-Vergabe handelt.

Nach Meinung der meisten Gesprächspartner würden die bestehenden Mängel in der Projektqualität und in der Projektdokumentation mit einem für das gesamte Amt bzw. gesamte Departement mit Dokumentationshinweisen ergänzten Projektmanagement-Handbuch vermindert. Dieses würde die Vergabe, die Abwicklung und die Nachvollziehbarkeit der Projekte für alle Beteiligte wesentlich erleichtern und die Effizienz erhöhen. Unsicherheiten und Risiken in der Projektabwicklung würden dabei reduziert.

Da in der Bundesverwaltung bereits ein beträchtliches Know-how in schriftlicher Form wie zum Beispiel im BFS, BAG oder BUWAL besteht, ist ein Austausch der bestehenden guten Praxis zwischen den Bundesämtern und Departementen anzustreben. Es ist daher sinnvoll, die Implementation bzw. die Ergänzung des Projektmanagement-Handbuches mit anderen Departementen bzw. Bundesämtern zu koordinieren.

Deshalb empfiehlt die EFK allen geprüften Ämtern:

Das **Projektmanagement-Handbuch** soll mit folgenden Inhalten verbindlich für alle Mitarbeitende ergänzt werden:

- Vergabeprozedur für die Beschaffung von externen Dienstleistungen gemäss Richtlinien BoeB und VoeB bzw. Finanz-Hilfe Verfügungen und Abgeltungsverträge gemäss SuG. Die Vergabe sollte mit einer ausführlichen Kontrollliste dokumentiert werden.
- Vorgaben zu einer systematischen und einheitlichen Strukturierung der **Projektdokumentation** mit u. a. folgenden Dokumenten: Korrespondenz, E-Mail, formulierter Bedarf, Auftrag, Ausschreibungsdokumente, Offerten, Vergabeprotokolle, Entscheidungsprotokolle der Begleitgruppe, Finanz-Controlling, Projektpläne, periodische Projektberichte, Endergebnisse, Endbericht, „Debriefing“ mit den gemachten Erfahrungen.

9 Ergebnisse der Dienstleistungsverträge, Nutzen und Verwertung

Teil- und Schlusszahlungen: Einige Verträge wie zum Beispiel im BAG enthalten terminierte Meilensteine / Zwischenziele mit den zu erbringenden Leistungen. Ausser bei den Vorauszahlungen werden die Lieferantenrechnungen erst nach erbrachter Leistung freigegeben. Sowohl die Teil- wie auch die Schlusszahlungen sind vertragskonform mit den erbrachten Leistungen. Die in Rechnung gestellten Beträge müssen sich im Rahmen der Budgets befinden, da sämtliche Verträge im SAP-Budget-Controlling erfasst sind und durch die verantwortlichen Projektleiter, die entsprechenden Kostenstellen, Fachbereiche bzw. Finanz- und Rechnungswesen überwacht werden. Das Gesamtbudget eines Finanzbereiches kann nicht überschritten werden, da das Finanz- und Rechnungswesen die entsprechenden Rechnungen nicht zahlen würde. Der Projektleiter ist verantwortlich, dass die Zahlungen innerhalb vom bewilligten Budgetrahmen bleiben. In der Regel gibt es keine finanziellen Nachträge. Solche werden dann nötig, wenn zum Beispiel während der Realisierung eines Projektes oder einer IT-Anwendung neue (Perfektions)-Wünsche auftauchen. In einigen Projekten wird das ursprünglich vorgesehene Kostendach überschritten werden, da der Aufwand im vornherein schwer abzuschätzen war.

Kosten / Nutzen: Bis auf einige Ausnahmen waren den meisten Fällen vorgängig keine explizite Kosten / Nutzen Überlegungen vorhanden.

Als gutes Beispiel für einen implizit hohen Nutzen können die GS-Aufträge über die Überprüfung der Sicherheit der schweizerischen Luftfahrt und die entsprechenden Umsetzungsprojekte genannt werden. Diese lösten tief greifende organisatorische Veränderungen bei den Überwachungsbehörden aus: Das Bundesamt für Zivilluftfahrt wurde vollständig neu organisiert. Innerhalb des UVEK hatten diese Aufträge auch weitere Konsequenzen und Signalwirkung: Nach Aussage des Stv. Generalsekretärs hat sich die von der NLR-Studie postulierte konsequente organisatorische Trennung der sicherheitsrelevanten Aufgaben von den anderen Aufgaben des BAZL innerhalb des UVEK auch auf andere Ämter ausgewirkt. Die neuen Erkenntnisse wurden in der Folge auch in das Projekt des UVEK für ein neues Sicherheitsgesetz aufgenommen.

Im BSV konnte der erwartete Nutzen einer neuen IT-Anwendung⁹ quantifiziert werden. Die neue organisatorische Informatikanwendung sollte in den nächsten Jahren zu einer substanziellen Rationalisierung und schnelleren Abwicklung der Geschäfte führen.

Qualität der Vertragsleistung und Wirkung: Eine Evaluation der Vertragsleistung mit einer Schlussbeurteilung bewertet mindestens die Erreichung der Zielsetzung und deren Wirkung und umfasst massgebliche Erkenntnisse und Probleme, die sich aus der Beurteilung der Vertragsleistung ergeben.

Über die Leistung und den Nutzen der abgelieferten Dienstleistungen – insbesondere über die Forschungs- und Evaluationsberichte, wie auch über die Wirkung der durchgeführten Projekte bzw.

⁹ Es handelt sich um das neue E-Regress Portal des Geschäftsbereiches AHV/IV-Regress mit einem Inkassovolumen von rund CHF 150 Millionen jährlich indem zur Zeit ca. 60 Mitarbeitende in Bern und in zehn Aussenstellen beschäftigt sind.

Kampagnen oder die Qualität der ausgelieferten IT-Anwendungen – kann die EFK keine Bilanz aus fachlicher Sicht äussern.

Die Qualität der erbrachten Vertragsleistungen wird nicht systematisch evaluiert. Im Sinne einer guten Praxis werden im BAG in einigen Sektionen die Vertragsleistungen mit dem Formular

„Evaluation Vertragsleistung (Soll- / Ist-Vergleich) - Schlussbeurteilung“

vertraulich bewertet. Darin wird die Output-Leistung beschrieben und beurteilt. Auch die Erfüllung der Zielsetzung und die Wirkung (*outcome*) werden beschrieben. Auch die Wirkung von grösseren Publikumskampagnen wird durch eine spezialisierte Sektion evaluiert. Es erfolgt eine Analyse der massgeblichen Erkenntnisse und Probleme, die sich aus der Beurteilung der Vertragsleistung ergeben.

Auch im BUWAL können die Leistungen eines Dienstleisters mit dem Formular "Abschlussbericht / Abschlussformular", ausgewertet werden, um daraus die entsprechenden Erfahrungen zu ziehen. Beim BSV im Fachbereich „Forschung und Entwicklung“ werden die erbrachten Vertragsleistungen systematisch evaluiert. Zu jedem Forschungsergebnis wird ein Bericht zuhanden der Geschäftsleitung erstellt, in welchem ein Forschungsprojekt und die erbrachte Leistung des Beauftragten bewertet werden und der inhaltliche Nutzen eingeschätzt wird.

Die EFK begrüsst die Auswertung der Vertragsleistungen und die systematische Evaluation und Erforschung der Wirkung der grossen Projekte / Kampagnen oder Forschungsergebnisse. Dies erlaubt Korrekturen bei zukünftigen Aufträgen / Projekten. Grundsätzlich sind die Kosten für alle grösseren Beschaffungen dem zu erwartenden Nutzen gegenüberzustellen. Siehe auch Ziffer 6.2.

Deshalb empfiehlt die EFK allen geprüften Ämtern:

Die **Evaluation der Vertragsleistung** sollte für **alle** grösseren Verträge erfolgen. Auch soll bei grösseren Aufträgen die **Wirkung** (*outcome* oder neue Erkenntnisse in F&E Projekten) evaluiert werden. Die Ergebnisse sollen in die vorgängige Kosten / Nutzen Analyse zukünftiger Projekte / Mandate einfließen.

Auch können neue Erkenntnisse der Neugestaltung bestehender administrativer Vorgänge dienen.

Die Erkenntnisse könnten in die zentral zur Verfügung zu stellende Lieferanten- und Vertragsdatenbank einfließen.

Forschungsergebnisse: Beim BSV und BAG werden einige Forschungsergebnisse publiziert und stehen der Öffentlichkeit zur Verfügung. Entsprechende Kurzfassungen werden in spezialisierten Fachzeitschriften veröffentlicht. Der indirekte Nutzen ist ein Wissensgewinn für die Öffentlichkeit. Jedoch werden Forschungsergebnisse und Erkenntnisse nicht systematisch in die Gesetzgebung und in den Vollzug umgesetzt. Diese haben zu wenig Einfluss auf gesetzgeberische Prozesse, sowie auf eine praxisgerechte Umsetzung in den administrativen Abläufen und deren organisatorische Strukturen. Dies wäre speziell wichtig im Vollzug der Sozialwerke (AHV, IV, BVG).

Deshalb empfiehlt die EFK den geprüften Ämtern mit Forschungs- und Entwicklungsprojekten:

Die Forschungsergebnisse und -erkenntnisse sind in der Gesetzgebung und im Vollzug zu berücksichtigen und umzusetzen. Diese sollen praxisgerecht in die gesetzgeberischen Prozesse einfließen, sowie in die administrativen Abläufe und die organisatorischen Strukturen des Vollzugs der Sozialwerke (AHV, IV, BVG). Diese Verbesserungen führen zu einer wirkungsvolleren Amtsführung.

10 Amtsspezifische Empfehlungen

Folgende, nicht generelle, sondern nur einzelne Ämter betreffende, weitere Empfehlungen mussten zur Hauptsache angebracht werden:

Offertphase:

- Im Hinblick auf Kreativität, Innovation und kostengünstigeren Lösungen sind in Ausschreibungen – wenn immer möglich und sinnvoll – Bietergemeinschaften, Varianten und Teilangebote sowie eine Teilung des Auftrages zuzulassen.
- Bei repetitiven Aufträgen sollte mit Blick auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Gelder sowie aus verwaltungsökonomischen Gründen der Abschluss von Mehrjahresverträgen, basierend auf BoeB / VoeB-konformen Beschaffungen, vorgesehen werden.
- Die Bewertung der Zuschlagskriterien hat im Einklang mit der Ausschreibung im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) zu erfolgen. Alle Zuschlags- und allfällige Unterkriterien müssen inklusive ihrer Gewichtung in den Ausschreibungsunterlagen (Pflichtenheft) und / oder Ausschreibung bekannt gegeben werden.
- Beim Evaluationsbericht ist das Datum der definitiven Version einzusetzen. Dieser muss von allen zuständigen Personen unterzeichnet werden.

Verträge:

- Grundsätzlich sind die Verträge in schriftlicher Form abzuschliessen.
- Alle Verträge sollten am Ende des Vertragstextes die Anhänge bzw. allfällige weitere Dokumente und deren Rangfolge, welche integrierende Bestandteile des Vertrages bilden, explizit auflisten.
- Die speziellen eigenen Geschäftsbedingungen des Amtes sollen in die Musterverträge eingebaut werden.
- Die Mehrwertsteuer ist in den Verträgen präzise zu regeln.
- Teuerungsklauseln sind präzise, mit Referenzdaten zu regeln.
- In Fällen, in welchen nicht klar feststeht, ob bei der AHV-rechtlich zu qualifizierenden Tätigkeit selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit vorliegt, ist vor Vertragsabschluss Kontakt mit der EAK aufzunehmen.

Weitere:

- Das BFS regelt seine Weisung vom 1. Oktober 1999 über die Honoraransätze für Expertenaufträge im Rahmen der Verordnung über die Koordination von Dienstleistungsaufträgen unter Anwendung von Rahmentarifen.

11 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechungen mit den Ämtern fanden auf Direktionsebene individuell anhand der jeweiligen Teilberichte im November und Dezember 2005 statt.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den geprüften Bundesämtern sei für die gewährte Unterstützung bestens gedankt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Peter Zumbühl	Werner Tschopp
Leiter Fachbereich	
Bau- und Beschaffungsprüfungen	Revisionsleiter

BEILAGEN

- 1 Beilage A: Teilbericht Bundesamt für Sozialversicherungen
- 2 Beilage B: Teilbericht Generalsekretariat des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK)
- 3 Beilage C: Teilbericht Bundesamt für Gesundheit (BAG)
- 4 Beilage D: Teilbericht Bundesamt für Statistik (BFS)
- 5 Beilage E: Teilbericht Generalsekretariat des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (GS VBS)
- 6 Vergleichstabelle der Dienstleistungsverträge
- 7 Glossar und Abkürzungsverzeichnis