



## **Straffung der Beschaffungsorganisation Bund armasuisse Bundesamt für Bauten und Logistik**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Ziel dieser von der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) durchgeführten Querschnittsprüfung war die Nachkontrolle der Ergebnisse des Querschnittprojekts „Straffung der Beschaffungsorganisation Bund“ (QSP 5) welches anlässlich der Verwaltungsreform 2005/2007 durchgeführt wurde.

Aus der Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) vom 14. Dezember 2007 geht hervor, dass die Ziele des Projektes erreicht worden sind. So seien die bisher 42 Beschaffungsstellen auf drei zentrale Beschaffungsorganisationen konzentriert worden. Als Schlüsselergebnis wurden mit der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (Org-VöB) die Voraussetzungen für die Reorganisation des Beschaffungswesens geschaffen. Damit seien Redundanzen beseitigt und die Voraussetzungen für günstigere Einkaufsbedingungen geschaffen worden, die bei einem Beschaffungsvolumen des Bundes in Milliardenhöhe zu jährlichen Einsparungen von über 20 Millionen Franken führen.

#### *Kein Erfolgscontrolling – jedoch Budgetkürzungen*

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 27. Juni 2007 und des Aussprachepapiers des EFD vom 22. Juni 2007 mussten aus der Umsetzung der Verwaltungsreform Einsparungen erbracht werden, welche für das QSP 5 mit 10 Millionen Franken für das Jahr 2008 und ab 2009 mit 20 Millionen Franken jährlich beziffert wurden.

Die Kürzungen, sie erfolgten auf verschiedenen Kreditpositionen, lassen sich heute nicht mehr nachvollziehen, da sie gemäss Informationen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) mehrheitlich in der Budgetbereinigungsphase mit den Departementen berücksichtigt worden sind. Einzig im Voranschlag zur Staatsrechnung 2008 findet sich beim Material / Warenaufwand (Rubrik A2100.0100) des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) ein Hinweis, dass „im Rahmen der Bundesverwaltungsreform und zur Einhaltung der bundesrätlichen Budgetvorgaben der Kredit gegenüber dem Voranschlag 2007 gekürzt wurde“. Die Kürzung ist jedoch betragsmässig nicht ausgewiesen.

#### *Zentrale Beschaffungsstellen – dezentraler Einkauf*

Mit der Org-VöB wurden die Grundlagen für ein weitgehend zentrales Beschaffungswesen in der Bundesverwaltung geschaffen. Als zentrale Beschaffungsstellen gelten heute das BBL, armasuisse (ar) sowie die Bundesreisezentrale (BRZ). Mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Nationalstrassen kommt das Bundesamt für Strassen (ASTRA) dazu. Es ist aber nicht so, dass sämtliche Beschaffungen des Bundes über die zentralen Beschaffungsstellen erfolgen. Insofern ist die in der Medienmitteilung publizierte Reduzierung von 42 auf 3 Beschaffungsstellen unpräzise. Bei den dezentralen Verwaltungseinheiten haben sich denn auch keine wesentlichen organisatorischen oder personellen Veränderungen ergeben. Wer früher eingekauft hat, beschafft auch heute noch; Beratungsdienstleistungen selbständig bei Dritten und Güter und Reisen über die zentralen Beschaffungsstellen. Dank der Zentralisation hat jedoch eine zuneh-

mende Standardisierung und Straffung der Beschaffungsaktivitäten stattgefunden. Die Vollzeitstellen (FTE) im Einkaufsbereich haben sich zwischen 2005 und 2011 von 149 auf 178 erhöht. Die grössten Veränderungen (Vollzeitstellen) verzeichnen das Bundesamt für Informatik (BIT) + 12.9, ar + 9, ASTRA + 4 und das BBL + 3.5.

#### *Vermehrte Volumenbündelung und wettbewerbsorientierteres Verhalten führen zu Einsparungen*

Durch die Bündelung der Einkaufsvolumen hat sich die Anzahl der abgeschlossenen Rahmenverträge seit 2007 gegenüber früher positiv entwickelt. Neben Preisvorteilen führt dies dazu, dass die Verwaltungseinheiten ihre Güter direkt bei Lieferanten abrufen können und die damit verbundenen Lagerkosten beim BBL entfallen.

Auch die Entwicklung der öffentlichen Ausschreibungen zeigt, dass sich das Bewusstsein in der Bundesverwaltung für wirtschaftliches Verhalten bei Beschaffungen gegenüber früher verbessert hat. Die mit öffentlichen Ausschreibungen vergebenen Aufträge führen allgemein zu Einsparungen. Der administrative Aufwand für diese Ausschreibungen (insbesondere bei WTO-Geschäften) ist allerdings nicht unerheblich.

Die auf Sortimentsartikeln angestellten Preisvergleiche des BBL zeigen, dass sich die erzielten Einsparungen verglichen mit Marktpreisen jährlich auf deutlich über 100 Millionen Franken belaufen. Sie sind allerdings nicht ausschliesslich auf die Verwaltungsreform zurückzuführen, weil schon früher viele Beschaffungen über armasuisse und das BBL, beziehungsweise über ihre Vorgängerorganisationen, abgewickelt wurden. Es ist deshalb anzunehmen, dass auch ohne Reorganisation Einsparungen erzielt worden wären. Der konkrete Projekterfolg lässt sich deshalb nicht genau in Franken und Rappen berechnen. Das Ziel von Einsparungen im Beschaffungswesen von jährlich 20 Millionen Franken ist jedoch vollumfänglich erreicht worden.

#### *Prozessverbesserungen dank Zentralisierung, E-Procurement und Ausbildung*

Neben der bereits erwähnten Zentralisierung der Beschaffungskompetenzen, besonders im Bereich Ausschreibungen, konnten Einkaufsprozesse standardisiert werden. Das e-Procurement ist ein weiteres nicht unwesentliches Element, um die Prozesseffizienz zu erhöhen, die Kosten zu reduzieren, den Wettbewerb zu stärken und die interne Dienstleistungsorientierung zu verbessern. Zur Professionalisierung tragen auch die angebotenen Aus- und Weiterbildungskurse für die im öffentlichen Beschaffungswesen tätigen Mitarbeitenden bei.

#### *Entwicklung der Controllinginstrumente nicht abgeschlossen – überdepartementale Steuerungsaktivitäten nicht zu erkennen*

Der Bundesrat hat das EFD 2007 mit der Entwicklung eines strategischen Beschaffungscontrollings und die Implementierung geeigneter Instrumente beauftragt. Dazu gehören der Aufbau einer zentralen Beschaffungstatistik und ein operatives Vertragsmanagement. Ferner sollen die Anforderungen an ein strategisches Beschaffungs-Controlling festgelegt werden.

Die Statistik der Beschaffungszahlungen 2009 wurde erstmals im Frühling 2010 an die Bundeskanzlerin sowie die Generalsekretariate (GS) der Departemente versandt. Wegen ungenügender Quelldatenqualität ist der Korrekturaufwand für die Erstellung der Statistik erheblich. Die EFK hat festgestellt, dass sie in den Departementen wenig genutzt wird. In den Verwaltungseinheiten ist sie weitgehend unbekannt. Da sie ein wichtiges Element im Beschaffungscontrolling darstellt, sollten

die zentralen Beschaffungsstellen beim Versand der Statistik Auffälligkeiten an die Empfänger melden und sie zum Handeln animieren. Wenn die Statistik nur als Informationsquelle jedoch nicht als Steuerungsinstrument gebraucht wird, erfüllt sie ihren Zweck nicht vollständig.

Im Gegensatz zur Statistik der Beschaffungszahlungen sehen die Generalsekretariate das Vertragsmanagement als das zukünftige Controlling-Instrument. Es soll in den Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung rollend bis Ende 2014 eingeführt werden. Allerdings besteht bisher kein Zwang zur Einführung. Es bleibt abzuwarten, ob die Erwartungen, welche in das Vertragsmanagement gesetzt werden, dann auch tatsächlich erfüllt werden.

In Zukunft werden zwar Controlling-Instrumente bereit stehen, deren Verwendung wird jedoch weitgehend offen gelassen. Die Org-VöB (Art. 29) beauftragt zwar die Generalsekretariate der Departemente und die Bundeskanzlei mit der Aufsicht des Vollzugs der Verordnung, eine Definition der übergeordneten, bundesweiten Controlling-Strategie im Beschaffungswesen fehlt jedoch. Ein Controlling kann seine Wirkung nur entfalten, wenn klar definierte und messbare Zielvorgaben bestehen und diese auch durchgesetzt werden. Im Gegensatz zu einem Konzerncontrolling in der Privatwirtschaft fehlt ein solches in der Bundesverwaltung. Es gibt heute kein mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattetes Gremium, welches departementsübergreifende Steuerfunktionen übernehmen könnte.

#### *Gesamtbeurteilung*

Auch wenn ein Erfolgscontrolling fehlt, kommt die EFK zum Schluss, dass die Ziele des Querschnittprojektes „Reorganisation Beschaffungswesen“ erreicht worden sind. Die Reduktion der Beschaffungsstellen von 42 auf 3 ist etwas unpräzise, da nach wie vor dezentrale Einkaufsaktivitäten erfolgen.

Die prognostizierten Einsparungen werden dank erhöhtem Bewusstsein zu wirtschaftlichem Einkaufsverhalten und dank Bündelung der Auftragsvolumina sowie vermehrten Ausschreibungen erreicht, respektive übertroffen.

Von den Controllinginstrumenten im Beschaffungswesen steht bisher nur die Statistik Beschaffungszahlungen zur Verfügung. Das Instrument wird von den Departementen jedoch kaum beachtet, da es für Controllingzwecke ungeeignet scheint. Grosse Hoffnung wird auf das Vertragsmanagement gesetzt, welches bis 2014 in den Departementen und Verwaltungseinheiten eingeführt werden soll.

Zweifel bezüglich Wirksamkeit des zukünftigen Beschaffungscontrollings bleiben bestehen, da es bisher an verbindlichen bundesweiten messbaren Zielvorgaben fehlt. Ohne diese bleibt jedes Controlling unwirksam.

Während die beiden zentralen Beschaffungsstellen mit den Empfehlungen der EFK akzeptiert haben, erachtet das GS-EFD in seiner Stellungnahme die Empfehlung (7.3.1) als ungeeignet, um eine weitere Professionalisierung des Beschaffungswesens des Bundes zu erzielen. Es beurteilt die bestehenden oder sich in Einführung befindlichen Instrumente des Beschaffungswesens als genügend, um die Aufgaben im Sinne der Org-VöB wahrnehmen zu können.

Die EFK ist der Auffassung, dass die Prüfung gezeigt hat, dass bei den Gütern, welche dank übergeordneter Regelungen zentral beschafft werden, eine wesentliche Verbesserung bezüglich

Rechtssicherheit und Wirtschaftlichkeit erreicht werden konnte. Bei den Controlling-Instrumenten (z.B. Statistik der Beschaffungszahlungen) zeichnet sich ab, dass ohne übergeordnete Vorgaben kein Mehrwert realisiert werden kann und die Gefahr besteht, dass die erfassten Informationen zu „Datenfriedhöfen“ verkommen.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung im Februar 2012 vom Bericht der EFK Kenntnis genommen.