

PRÜFBERICHT

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Beschaffungsprüfung

beim Bundesamt für Migration

10. September 2013

Das Wesentliche in Kürze

Mit der Prüfung hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) untersucht, wie durch das Bundesamt für Migration (BFM) die Beschaffung von Dienstleistungen und Güter organisiert ist, welche Prozesse definiert sind und wie die Beschaffungen in diesem Umfeld umgesetzt werden. Zu diesem Zweck wurden beim BFM 25 Beschaffungsgeschäfte mit einem Kostenvolumen von rund 49,4 Millionen Franken geprüft.

Positiv zu bewerten ist, dass das BFM eine Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen am 1. März 2013 erlassen hat, in der viele gute und zweckmässige Punkte geregelt sind. Betreffend der Koordination und dem öffentlichen Ausschreiben der Beschaffungen hat das BFM den geforderten Handlungsbedarf selbst erkannt und es kann bestätigt werden, dass bereits damit begonnen wurde vermehrt WTO-Ausschreibungen durchzuführen. Das BFM beabsichtigt auch, die Beschaffungskompetenzen durch personelle Verstärkung auszubauen.

Auf Stufe der operativen Ebene im BFM besteht jedoch Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Vorgaben, aber auch bei der Schaffung von mehr Wettbewerb bei den einzelnen Beschaffungen. Von den 25 geprüften Geschäften wurden deren 21 freihändig vergeben. Die Mehrheit dieser Geschäfte hätte jedoch im Wettbewerb vergeben werden sollen.

Folgende Verbesserungen sind durch das BFM einzuleiten:

- Eine zentrale Beschaffungsstelle ist einzurichten und mit Kompetenzen auszustatten damit das Beschaffungs-Know-how bereits in der Bedürfnisphase eingebracht werden kann. Auch soll sie die Auftragsabwicklungen überwachen und beschaffungsrechtliche Vorgaben erlassen. Dementsprechend soll die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen angepasst werden. Die zu stärkende Position der internen Beschaffungsstelle mit ihren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ist in der Weisung klar abzubilden und die Weisung soll prozessorientiert aufgebaut werden. Bei jeder Prozessaktivität respektive jedem Entscheidungspunkt soll festgehalten werden was gemacht werden muss, allenfalls sind auch erforderliche Dokumente zu verlinken und die Verantwortlichkeiten – wer entscheidet, wer muss beigezogen werden, wer wird informiert – festzuhalten.
- Mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) wurde eine Delegationsvereinbarung für gewisse Beschaffungen von Informatikdienstleistungen abgeschlossen. Das BFM muss sicherstellen, dass diese Delegationsvereinbarung eingehalten wird und auch die Transparenz der Geschäfte und das vereinbarte IKS befolgt werden, sodass keine Beschaffungen, die in den Kompetenzbereich des BBL fallen durch das BFM getätigt werden.
- Beschaffungen sollen erst dann gestartet werden, wenn das Bedürfnis klar festgelegt ist und das entsprechende Pflichtenheft respektive der Leistungsbeschreibung vorliegen. Damit das Beschaffungsvolumen das gesamte Bedürfnis umfasst, sollen allfällige Optionen ebenfalls in das zu offerierende Leistungspaket einbezogen werden.
- Alle noch laufenden, freihändig beschafften Leistungen sind zu analysieren und deren Restvolumen ist abzuschätzen. Dabei ist zu beurteilen, ob die noch nicht durch einen Vertrag abgedeckten Arbeiten neu ausgeschrieben werden können. Bei den Beschaffungsdossiers muss mehr Transparenz geschaffen werden. Durch detaillierte Vorgaben zur Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte ab der Bedürfniserfassung ist sicherzustellen, dass diese in übersichtlicher Form zur Verfügung stehen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel und -fragen	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	4
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Organisation/Prozesse	5
2.1	Die Beschaffungsorganisation ist zu stärken	5
2.2	Die Vorgaben/Weisungen haben Verbesserungspotenzial	6
2.3	Unbefangenheitserklärungen werden abgefasst	6
2.4	Die Einhaltung der Delegation des BBL muss überwacht werden	7
2.5	Die Beschaffungen in den Empfangszentren haben Optimierungspotenzial	8
3	Einzelgeschäfte	9
3.1	Es wird viel zu wenig Wettbewerb geschaffen	9
3.2	Das Bedürfnis muss vom BFM definiert werden	9
3.3	Fast ausschliesslich erfolgte die Wahl des freihändigen Verfahrens	10
3.4	Die Ausschreibungsunterlagen / Evaluationen haben Verbesserungspotenzial	11
3.5	Die Rechtsicherheit bei den Verträgen ist zu verbessern	12
3.6	Vertragsnachträge sind oft ohne Bezug zum Erstauftrag	13
3.7	Dokumentation der Geschäfte gibt kaum Überblick über die Auftragsabwicklung	13
4	Schlussbesprechung	15
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK		16
Anhang 2: Durch die EFK geprüfte Geschäfte im BFM		17

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG, SR 614.0) hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die Beschaffung von Dienstleistungen und Gütern im Bundesamt für Migration (BFM) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) geprüft.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung war, zu beurteilen, ob die Beschaffung von Dienstleistungen im BFM gemäss den entsprechenden Vorschriften des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der entsprechenden Verordnung (VöB) erfolgt.

Insbesondere wurde untersucht, wie das Beschaffungswesen im BFM organisiert ist und ob die Vergabe im Wettbewerb erfolgt. Dabei wurden mögliche Folgeaufträge untersucht und es wurde beurteilt, ob der Bedarf nachgewiesen ist. Mit beurteilt wurde auch, ob diese externen Aufträge transparent und nachvollziehbar erteilt wurden.

Es wurden auch die folgenden Fragen beantwortet:

- Sind die Prozesse vollständig, von der Bedürfnisanalyse bis zur Nutzung inkl. Erfolgskontrolle?
- Erfolgen die Beschaffungen nach den gesetzlichen Vorschriften?
- Werden die Dienstleistungen und Güter wirtschaftlich beschafft?
- Sind die Eignungs- und Zuschlagskriterien auf Ziele und Prämissen abgestimmt?
- Werden die Beschaffungsverträge überwacht?
- Sind die hohen Kosten bei der Unterbringung in Bundesunterkünften gerechtfertigt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Herrn Peter Zumbühl, Fachbereichsleiter, und Martin Beyeler, Prüfungsleiter, durchgeführt. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Dokumenten und Beschaffungen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit.

Bei der Festlegung der Prüfschwerpunkte wurden die bereits mit den Prüfungen des Finanzinspektorats des EJPD abgedeckten Prüffelder ausgeklammert. Ebenfalls ausgeklammert wurden Beschaffungen, die „Schengen- Dublin“ betreffen und solche, die in Zusammenarbeit mit dem BBL abgewickelt wurden sowie die internen Aufträge an das Informatik Service Center ISC-EJPD.

Von den in den Jahren 2011 und 2012 getätigten Beschaffungen wurden 25 Geschäfte von insgesamt rund 49 Mio. Franken vertieft geprüft. Diese Auswahl wurde aus einem Portfolio von rund 114 Mio. Franken getroffen. Dieses Portfolio betraf die von dem BFM zusammengestellten Beschaffungen aus den Bereichen „Informatik“ und „übrige Beschaffungen“, die eine von der EFK definierte untere Limite von 20 000 Franken überstiegen. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Stichprobe.

Gleichzeitig erfolgte die Prüfung „Internes Kontrollsystem der finanzrelevanten Betriebsausgaben“ durch Frau Petra Frehner. Die Kommunikation der Ergebnisse zu dieser Prüfung erfolgt mit separatem Bericht an das BFM. Die Umsetzung der Empfehlungen aus dieser Analyse soll im Einklang zur Ausgestaltung des zu definierenden generellen Beschaffungsprozesses sein.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BFM zuvorkommend erteilt. Die Unterlagen standen, soweit vorhanden, uneingeschränkt zur Verfügung.

2 Organisation/Prozesse

2.1 Die Beschaffungsorganisation ist zu stärken

Beim BFM liegt die Verantwortung für die Beschaffungen grundsätzlich in der Linie und bei den Unterschriftsberechtigten. Nur für den Informatikbereich ist die Sektion Informatik zuständig. Die Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik (FACTS) des BFM ist als amtsinterne Fachstelle unter anderem zuständig für die Prüfung von Beschaffungsvorhaben und Verträgen hinsichtlich juristischer Korrektheit sowie der Einhaltung finanzrelevanter Weisungen. Gemäss Ziffer 4.1.2 der internen Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM vom 1. März 2013 sind alle Beschaffungen ausserhalb des IT- Bereichs ab einem Auftragswert von 75 000 Franken nach einem formalisierten Antragsverfahren abzuwickeln, in das FACTS eingebunden ist. Gemäss Artikel 4.1.3 derselben Weisung leistet FACTS, falls erforderlich, weitere Beratung und Unterstützung.

Die Bestimmungen aus der internen Weisung belegen, dass besonders im IT Bereich die Sektion Informatik entscheidet, ob eine Beratung erforderlich ist. Durch die Beschaffungsprüfung wurden Mängel festgestellt, wie nicht gesetzeskonforme Vergaben, das Splitting von Aufträgen, die Nichteinhaltung der Delegationsverordnung des BBL, den wenig transparenten und nicht kompletten Geschäftsdossiers. Diese Mängel zeigen, dass das beschaffungsrechtliche Know-how des BFM, besonders bei den IT-Beschaffungen, gestärkt werden muss.

Es ist wichtig, dass generell die fachlichen Beschaffungsaspekte bei den Spezialisten in der Linie verbleiben müssen. Es ist jedoch auch notwendig, dass eine Beschaffungsstelle des BFM mit dem erforderlichen Beschaffungs- Know-how frühzeitig in die Beschaffungsabläufe, wie zum Beispiel bereits in der Bedürfnisphase, eingebunden und mit entsprechenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ausgestaltet werden muss. Zum Aufbau des benötigten Know-how bietet das BBL entsprechend umfassende Kurse an.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFM eine zentrale Beschaffungsstelle so einzurichten und mit Kompetenzen auszustatten, dass sie das Beschaffungs-Know-how in allen Bereichen des Amtes bereits in der Bedürfnisphase einbringen, aber auch die Auftragsabwicklungen überwachen und beschaffungsrechtliche Vorgaben erlassen kann.

2.2 Die Vorgaben/Weisungen haben Verbesserungspotenzial

Als wesentliche Weisung im Beschaffungsbereich ist die interne Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im BFM vom 1. März 2013 gültig.

Die Weisung regelt viele gute und zweckmässige Punkte. Wie die Prüfung der Einzelgeschäfte durch die EFK zeigte, gibt es durch das BFM vereinzelt Güterbeschaffungen, die aber in der oben erwähnten Weisung nicht aufgeführt sind. Die Weisung soll auch hinsichtlich der unter Ziffer 2.1 empfohlenen Stärkung der internen Beschaffungsstelle angepasst werden.

Die EFK ist der Meinung, dass die Verantwortlichkeiten in der Weisung zu wenig präzise geregelt werden. Grundsätzlich sollte das geplante Vorgehen, wie das Bedürfnis beschaffungsrechtlich umgesetzt werden soll mit dem Verantwortungsträger vorgängig abgeklärt werden. Es genügt nicht, wenn diejenigen, die Verträge unterschreiben erst bei der Unterschrift in das eigentliche Geschäft involviert werden. Aus diesem Grund sollte die oben erwähnte Weisung prozessorientiert aufgebaut und ergänzt werden. Dabei sollte erklärt werden was in jeder Prozessaktivität respektive dem Entscheidpunkt gemacht werden muss. Das entsprechende in diesem Zeitpunkt benötigte Dokumente sollte ebenso verlinkt werden. Auch sollten die Verantwortlichkeiten - wer entscheidet, wer muss einbezogen, wer wird informiert - festgehalten werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFM die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen des BFM wie folgt anzupassen:

- *Die zu stärkende Position der internen Beschaffungsstelle mit ihren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ist klar abzubilden.*
- *Die Beschaffung von Gütern mit ihren Schwellenwerten muss aufgenommen werden.*
- *Die Weisung ist prozess-orientiert aufzubauen. Bei jeder Prozessaktivität respektive jedem Entscheidpunkt soll festgehalten werden, was gemacht werden muss. Allenfalls sind auch erforderliche Dokumente zu verlinken und die Verantwortlichkeiten – wer entscheidet, wer muss beigezogen werden, wer wird informiert – festzuhalten.*

2.3 Unbefangenheitserklärungen werden abgefasst

Mit Audit Letter vom Oktober 2006 und vom April 2011

http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=188&Itemid=189&lang=de

hat die EFK verlangt, dass Personen, die im Amt Aufträge vergeben respektive abwickeln oder auf deren Inhalt Einfluss nehmen können, eine schriftliche Erklärung abgeben. Mit dieser Erklärung verpflichten sich diese Personen unter anderem, dem Vorgesetzten sofort schriftlich anzuzeigen,

wenn sie bei einem Beschaffungsprozess involviert sind, bei dem sie zu Offerierenden respektive Auftragnehmern eine besondere Beziehungsnähe haben. Die Beschaffungskommission des Bundes hat in Zusammenarbeit mit der EFK zwei entsprechende Mustererklärungen, projektbezogen und generell verfasst. Sie sind abrufbar unter:

<http://www.bbl.admin.ch/bkb/02617/02668/index.html?lang=de>

Die Direktion des BFM hat die Umsetzung dieser Vorgabe beschlossen und in die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im Bundesamt für Migration aufgenommen. Gemäss den Erklärungen durch das BFM soll inskünftig eine Controllingliste über die unterzeichneten Unbefangenheitserklärungen geführt werden und die Erstellung der Unbefangenheitserklärung bei Neutretenden dem Personaldienst zugewiesen werden. Die Umsetzung dieser Vorhaben ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Auf der Intranet-Seite des BFM befinden sich bereits die Unbefangenheitserklärungen - generell und projektbezogen - als Vorlage. Die EFK begrüsst die vorgesehene Umsetzung dieser Vorgaben beim BFM. Es ist jedoch auch sicherzustellen, dass die umzusetzenden Massnahmen aktuell bewirtschaftet werden. Es ist deshalb weiter notwendig, dass die entsprechenden Aktivitäten in den Prozessen integriert und dass dazu klare Verantwortlichkeiten geregelt werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt, die Unterzeichnung der Unbefangenheitserklärung sowie das Führen einer Controllingliste in den Prozessen abzubilden und die dazu gehörenden Verantwortlichkeiten zu regeln.

2.4 Die Einhaltung der Delegation des BBL muss überwacht werden

Dem BFM wurde vom BBL mit Delegation vom 1. Februar 2008 und Erneuerung vom 5. November 2012 die Beschaffung von Informatik Dienstleistungen bis zum gesetzlichen Schwellenwert für WTO-Ausschreibungen mit Ausnahme von Beschaffungen von Hardware, Standardsoftware und Wartungs- und Pflegeverträge erteilt.

Die vereinbarten Bestimmungen sind jedoch nicht eingehalten worden. So wurden, wie die analysierten Geschäfte Nr. 14 und 15 - siehe Anhang 3 - zeigen Wartungs- respektive Pflegeverträge abgeschlossen und auch Hardware beschafft.

Wie unter Ziffer 3 „Einzelgeschäfte“ dieses Berichts aufgezeigt, wurden auch viele Aufträge gesplittet und sind somit unter dem WTO-Schwellenwert geblieben. So wurden Aufträge vom BFM abgewickelt, die aufgrund des Gesamtvolumens in den Kompetenzbereich des BBL gefallen wären.

Es fehlt dem BFM intern eine Überwachung dieser Delegationsvereinbarung.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Das BFM stellt sicher, dass alle Bestimmungen aus der mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik abgeschlossenen Delegationsvereinbarung für die Beschaffungen von Informatikdienstleistungen eingehalten werden. Dabei ist nicht nur die Art und das gesamtheitliche Volumen der Beschaffungen zu überwachen sondern auch die Transparenz der Geschäfte und das vereinbarte IKS. Dazu bestimmt das BFM die verantwortliche Stelle für diese Aufgaben.

2.5 Die Beschaffungen in den Empfangszentren haben Optimierungspotenzial

Ein grosses Beschaffungsvolumen wird durch die einzelnen Empfangszentren abgewickelt. Das finanzielle Volumen der Zahlungen durch das BFM betrug in den Jahren 2011 und 2012 gemäss der „Statistik Beschaffungszahlungen“ des BBL insgesamt rund 137 Mio. Franken. Die Zahlungen gemäss dieser SAP Auswertung sind in Beschaffungsgruppen aufgeteilt. Aufgeführt sind zum Beispiel Nahrungsmittel und Getränke, Drucksachen und Druckerzeugnisse, Arzneimittel sowie Möbel. Unter der Beschaffungsgruppe Möbel wurden Bettwaren mit einem Aufwand von rund 140 000 Franken im Jahr 2012 gekauft. Auch werden Einkäufe zum Einzelstückpreis zum Beispiel in der Migros oder in einer Apotheke getätigt. Gemäss Auskunft durch das BFM sind diese einzelnen Beschaffungen an die Empfangszentren delegiert worden und entsprechende Rechnungen werden durch das BFM bezahlt.

Eine Delegation von Beschaffungen an die einzelnen Empfangszentren durch die Zentrale des BFM in Wabern, ohne dass die entsprechenden Zahlungen über dieselbe Stelle erfolgt, bildet wenig Anreiz zu wirtschaftlichem Beschaffen. Die Volumen der einzelnen Beschaffungsgruppen zeigen auch, dass diese in Grössenordnungen liegen, bei denen gemäss Böb/Vöb Wettbewerb geschaffen werden muss. Die Beschaffungen sind deshalb insgesamt über alle Empfangszentren zu analysieren und bei den Beschaffungsgruppen, bei denen aufgrund des Volumens Wettbewerb angezeigt ist, soll ein entsprechendes Beschaffungsverfahren eingeleitet werden. Je nach Produkt kann eine solche Beschaffung gesamtheitlich, oder dort wo die Standortgebundenheit ein wesentliches Kriterium ist, pro Empfangszentrum erfolgen. Im Weiteren ist auch zu prüfen, ob mit Lieferanten, bei denen häufig Einkäufe zum Einzelstückpreis getätigt werden Rahmenvereinbarungen ausgehandelt werden können.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt, die Beschaffungsgruppen der einzelnen Empfangszentren zu analysieren und soweit aufgrund des Volumens dort, wo dies sinnvoll ist, einem Böb/Vöb-konformen Beschaffungsverfahren zu unterwerfen. Dabei ist zu beurteilen, ob die Beschaffung insgesamt oder aufgrund der Standortgebundenheit pro Empfangszentrum erfolgen muss.

Es können Rahmenverträge abgeschlossen werden, aufgrund deren die benötigten Produkte bedarfskonform abgerufen respektive eingekauft werden können.

3 Einzelgeschäfte

Die geprüften Einzelgeschäfte sind im Anhang 3 aufgeführt.

3.1 Es wird viel zu wenig Wettbewerb geschaffen

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Beschaffungsgebaren des BFM aufgrund ihrer Selbstdeklaration auf. Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass rund 98% der Beschaffungen, was auch rund 98% des finanziellen Beschaffungsvolumens entspricht, freihändig vergeben wurden.

Die Prüfung von ausgewählten Geschäften zeigt, dass grundsätzlich viel zu wenig Wettbewerb geschaffen wird und viele Beschaffungen deshalb nicht gesetzeskonform sind.

Mit organisatorischen Massnahmen, aber auch mit besseren, umfassenderen Bedürfnisabklärungen kann die Situation stark verbessert werden - vgl. Kapitel 2 und 3.2.

WTO- Verfahren

Beschaffungen für Dienstleistungen und Güter über 230'000 Franken

Offen			Selektiv			Einladung			Freihändig			Total	
Anzahl	Betrag	%	Anzahl	Betrag	%	Anzahl	Betrag	%	Anzahl	Betrag	%	Anzahl	Betrag
3	1'357'072	1%	0	0	0%	2	816'390	1%	28	99'194'585	98%	31	101'368'057

Die Aufteilung der Verfahren resultiert aus der Selbstdeklaration des BFM

Die Anzahl freihändiger Vergaben über 230'000 Franken begründet sich mit dem Schengen/Dublin-Abkommen

Einladungsverfahren

Alle diese Vergaben erfolgten freihändig, das Einladungsverfahren wurde nicht eingehalten

Beschaffungen für Dienstleistungen 230'000 - 150'000 Franken
und Beschaffungen für Güter 230'000 - 50'000 Franken

Total	
Anzahl	Betrag
22	4'134'751

Freihändiges Verfahren

Beschaffungen für Dienstleistungen kleiner 150'000 Franken
und Beschaffungen für Güter kleiner 50'000 Franken

Total	
Anzahl	Betrag
150	8'806'356

Auswertung der Statistik

Von 203 beschafften Verträgen wurden 98 % freihändig vergeben

		Total	
		Anzahl	Betrag
Beschaffungen in den Jahren 2011 und 2012 oberhalb der Erfassungsgrenze von 20'000 Franken	Gesamt	203	114'309'164
	Durchschnitt	102	57'154'582

Das BFM hat das Problem erkannt und wird die Beschaffungskompetenzen durch personelle Verstärkung ausbauen und ist bestrebt, vermehrt Wettbewerb zu schaffen. Aufträge wie die Geschäfte Nr. 10 und 11, die bisher freihändig vergeben wurden, werden nun neu (Geschäfte Nr. 1 und 2) öffentlich ausgeschrieben. Somit wird der Betrieb der Empfangszentren – Betreuung und Sicherheit – erstmals ausgeschrieben.

3.2 Das Bedürfnis muss vom BFM definiert werden

Generell ist die Bedürfniserhebung mangelhaft. Mit wenigen Ausnahmen ist bei fast keinem der geprüften Geschäfte ein Pflichtenheft respektive ein Aufgabenbeschrieb vorhanden, das als Grundlage für die Wahl eines Böb/Vöb konformen Verfahren dienen könnte. Es liegen in der Regel nur Offerten der Auftragsnehmer vor.

Die Geschäfte Nr. 7, 10, 11, 13, 18, 21, 23 und 25 zum Beispiel zeigen auf, wie das bisherige Beschaffungsverhalten des BFM erfolgte. Daraus ist insbesondere das etappenweise Vorgehen mit jährlichen Folgeaufträgen erkennbar. Auch wurde die Aufgabe in Unterprojekte aufgeteilt. Die Vergabe der so gestückelten Leistungen erfolgte manchmal zeitgleich mit mehreren Verträgen.

Grundsätzlich dürfen Beschaffungen erst vorgenommen werden, wenn das Bedürfnis klar festgelegt ist. Da fast bei keinem Geschäft ein Pflichtenheft respektive Aufgabenbeschrieb des BFM vorliegt und der Auftrag sich jeweils auf die Offerte des Auftragsnehmers stützt, ist die Schlussfolgerung naheliegend, dass die Auftragnehmer das Bedürfnis formulieren und das BFM die Steuerung des Projekts dem Beauftragten weitgehend überlässt. Ein solches Vorgehen führt jedoch nicht zu einer wirtschaftlichen Beschaffung.

Diese Schlussfolgerung wird erhärtet durch die Tatsache, dass die Aufträge nicht gesamtheitlich vergeben werden sondern tranchenweise. Sie werden gesplittet, über viele Jahre in Jahrestanchen abgewickelt oder aufgeteilt in Unterprojekte. Bisher erfolgten solche Vergaben noch nicht mit der Sichtweise als ein Gesamtprojekt.

Die Bedürfnisermittlung im BFM ist zu überdenken. Grundsätzlich sollen Beschaffungen erst initiiert werden, wenn das Bedürfnis klar definiert und das entsprechende Pflichtenheft oder der Aufgabenbeschrieb des BFM vorliegt.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFM Beschaffungen erst zu tätigen, wenn das Bedürfnis klar festgelegt ist und das entsprechende Pflichtenheft respektive der Leistungsbeschrieb des BFM vorliegen. Dabei ist auch zu prüfen, ob allfällige Optionen möglich sind, die dann auch ins zu offerierende Leistungspaket einzubeziehen sind. Das Beschaffungsvolumen muss das gesamte Bedürfnis umfassen.

3.3 Fast ausschliesslich erfolgte die Wahl des freihändigen Verfahrens

Fast durchgängig wurden im BFM die Aufträge freihändig vergeben. So wurden im Bereich der Informatik innerhalb der geprüften Zeitfenster sogar 100% freihändige Vergaben getätigt. Mögliche Ursachen dazu werden im Kapitel 3.2 aufgeführt.

Auch wurden freihändige Vergaben unter anderem damit begründet, dass „bereits die im Jahr 2002 bestandene Zusammenarbeit im Jahr 2012 aufgrund des bereits vorhandenen Know-hows fortgesetzt wird“. Somit wurde der Auftrag wegen des bestehenden Know-how freihändig vergeben (Geschäfte Nr. 18 und 20). Diese Begründung ist kein Grund der dem Artikel 13 Vöb entspricht. Durch eine solche Vorgehensweise werden „Hoflieferanten“ begünstigt. Falls tatsächlich Wettbewerb geschaffen würde, wären solche Vorkenntnisse eher ein Ausschlussgrund, denn mit solchen Vorkenntnissen wäre eine Gleichbehandlung aller Anbieter nicht mehr gewährleistet (Art. 21 Vöb).

Weitere Begründungen für eine freihändige Vergabe durch das BFM sind zum Beispiel (Geschäft Nr. 23) „... die Firma ... betreut im Projekt ... bereits ...[eine weitere Verwaltungseinheit] und hat daher bereits die notwendigen Erfahrungen für das BFM.“ Auch wird ausgeführt (Geschäft Nr. 24), dass „ das Projekte ... zeitkritisch [ist] und ... [die Firma] war in der Lage uns per sofort die für das

Projekt benötigten Ressourcen zur Verfügung zu stellen, welchen die Anforderungen bezüglich Projektmanagement erfüllten aber auch einen soliden Erfahrungsschatz im Bereich Organisation und Prozessmanagement mitbringen. Die Firma hat sich bezüglich Personaleinsatz als sehr flexibel erwiesen. Welches gerade im Projektumfeld ein wichtiger Punkt ist." Alle solche und ähnliche Begründungen sind keine Gründe der dem Artikel 13 Vöb entspricht. Gerade eine umsichtige Planung verhilft dazu, dass Leistungen zeitgerecht beschafft werden können. Ein „zu spät Sein“ gilt nicht als Grund für eine freihändige Vergabe.

Mit ein Grund für das Splitting der Aufträge, um unter dem Schwellenwert zu bleiben, könnte die Abhängigkeit von den Auftragnehmern sein - vergleiche Kapitel 3.2. Insbesondere ist für die EFK eine solche Abhängigkeit gegeben, wenn nur eine Offerte, die des Auftragnehmers, vorliegt und diese nicht auf einem Pflichtenheft oder Leistungsbeschreibung des BFM gründet.

Ausgehend von einem Pflichtenheft respektive Leistungsbeschreibung des BFM ist das Beschaffungsvolumen gesamtheitlich abzuschätzen und darauf basierend das Böb/Vöb konforme Beschaffungsverfahren zu wählen. Allfällige Optionen sind dabei in die Betrachtung miteinzubeziehen. Insbesondere sollen gleichgelagerte Leistungen im Sinne der Volumenbündelung nach Möglichkeit zusammengefasst werden. Die Ausnahmeregelungen von Artikel 13 Vöb für freihändige Vergaben sind dabei immer sehr restriktiv anzuwenden.

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BFM, das Beschaffungsgebaren grundsätzlich zu überdenken.

- *Alle noch laufenden, freihändig beschafften Leistungen sind zu analysieren, deren Restvolumen ist abzuschätzen und es ist zu beurteilen, ob die noch nicht durch einen Vertrag abgedeckten Restarbeiten neu ausgeschrieben werden können. Insbesondere sollen gleichgelagerte Leistungen im Sinne der Volumenbündelung nach Möglichkeit zusammengefasst werden. Dabei sind die Ausnahmeregelungen gemäss Artikel 13 Vöb sehr restriktiv anzuwenden.*
- *Grundsätzlich sind alle Bedürfnisträger aus der Linie des BFM auf die beschaffungsrechtlichen Grundsätze zu sensibilisieren.*

3.4 Die Ausschreibungsunterlagen / Evaluationen haben Verbesserungspotenzial

Es gibt gute Elemente aus den Ausschreibungen - Geschäft Nr. 5. So wurde bei diesem Geschäft klar definiert, wie die Bewertung der einzelnen Kriterien erfolgen soll. Solche Geschäfte können dem BFM als Beispiel für die weiteren inskünftig noch zu tätigen Ausschreibungen dienen.

In der Regel wurden jedoch nur bei den WTO-Ausschreibungen Pflichtenhefte erstellt. Bei einer Ausschreibung - Geschäft Nr. 4 - wurden zwar drei Kriterien mit deren Gewichtung bekanntgegeben. Diese Kriterien und deren Bewertung sind mindestens teilweise sehr unklar abgefasst. So ist zum Beispiel das Zuschlagskriterium „Kostenrahmen“ mit dem Bewertungsmaassstab „realistische und verhältnismässige Budgetierung“ sehr intransparent. Der Bewerber weiss dabei nicht, was da wie bewertet werden soll.

Das BFM sollte Arbeitshilfen erstellen, damit für Pflichtenhefte, Aufgabenbeschreibungen - vergleiche Kapitel 3.2 - aber auch für Eignungs- und Zuschlagskriterien und deren Bewertung Standards definiert sind.

Empfehlung 8 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt dem BFM Arbeitshilfen zu erstellen und damit für Pflichtenhefte, Aufgabenbeschriebe, Eignungs – und Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung und deren Bewertung als Standards zu definieren.

3.5 Die Rechtsicherheit bei den Verträgen ist zu verbessern

Zu den, mit den Beauftragten abgeschlossenen Verträgen ist folgendes festzuhalten:

Die Grundlagen von IT-Vertragswerken und diejenigen der übrigen Beschaffungen im BFM unterscheiden sich grundsätzlich. Während im IT-Bereich die Rangfolge der Vertragsbestandteile aufgeführt ist, wird im übrigen Bereich darauf verzichtet. Dieser Umstand mit unterschiedlicher Regelung bei den einzelnen Vertragsbestandteilen kann sich als problematisch erweisen und kann zu Rechtsunsicherheiten führen. In der Regel werden durch das BFM bei den Verträgen, bei denen die Rangfolge festgelegt ist auch die AGB's des Beauftragten explizit wegbedungen. Ein solches Vorgehen begrüsst die EFK.

Oft wird im Vertragswerk auf die AGB's des Bundes mit dem massgebenden Datum als integrierender Bestandteil hingewiesen. Die AGB's waren jedoch nicht als Beilage aufgeführt und wurden auch nicht dem Vertrag beigelegt - zum Beispiel bei den Geschäften Nr. 16 und 22. Bei anderen Geschäften – Nr. 17 und 18 – wurde auf die AGB mittels der Angabe eines Links auf die Website des BBL verwiesen. Die Beschafferin muss jedoch jederzeit die zu einem Vertrag gültige Version der AGB's aufweisen können, deshalb sind diese immer im Vertrag als Beilage einzubinden. Wird einzig ein elektronischer Link auf die Homepage des BBL angegeben, so muss dies als ungenügend beurteilt werden, denn dort ist in der Regel nur die letztgültige Version angebracht und deshalb nicht immer die, die dem Vertrag zugrunde liegt.

Da fast bei allen Geschäften weder ein Aufgabenbeschrieb noch ein Pflichtenheft des BFM vorliegt, fehlen diese auch als integrierender Bestandteil des Vertrags. Immer aber ist die Offerte des Auftragnehmers als integrierender Vertragsbestandteil aufgeführt. Grundsätzlich sollte jedoch immer der Aufgabenbeschrieb respektive das Pflichtenheft des BFM in der Rangfolge der Vertragsgrundlage als vorrangig aufgeführt sein.

Im 11-seitigen Vertragsmantel eines Softwarepflegevertrags - Geschäft Nr. 14 - sind wichtige Leistungselemente durch den Beauftragten abgefasst worden. Dabei wird unter anderem ausgeführt „Mimacom behält sich vor, allfällige Änderungen in Rechnung zu stellen“ oder „werden durch Mimacom Erweiterungen der Applikation ... umgesetzt, wird 12% vom Gesamtwert ... auf die jährliche Wartungsgebühr aufgeschlagen“ (Seiten 7 und 8 des Vertragsmantels). Auch wird bereits ab der Seite 1 des Vertragsmantels vom BFM als dem Kunden gesprochen. Daraus muss geschlossen werden, dass der Vertrag durch den Vertragsnehmer und nicht durch das BFM abgefasst wurde. Die Rangfolge der Dokumente wird im Vertragsmantel aufgeführt. Durch die Aufnahme von Bestimmungen des Auftragnehmers in den Vertragsmantel gehen diese jedoch den AGB's Bundes vor, was nicht im Interesse des BFM sein kann.

Beim Geschäft Nr. 16 hat der Beauftragte, nachdem die Verträge vom BFM bereits unterzeichnet waren, handschriftliche Ergänzungen vorgenommen. Diese Ergänzungen wurden vom BFM weder korrigiert noch gegengezeichnet. Da das BFM nicht darauf reagierte, müssen diese Anpassungen

als stillschweigend akzeptiert betrachtet werden. Grundsätzlich muss das BFM auf solche einseitigen Vertragsanpassungen reagieren und Klarheit schaffen.

Die Verträge des BFM müssen vereinheitlicht und die Rechtssicherheit soll vollumfänglich sichergestellt werden.

Empfehlung 9 (Priorität 2):

Das BFM stellt sicher, dass das Vertragswesen vereinheitlicht und verbessert wird. So

- *ist die Rangfolge der massgebenden Dokumente zwingend anzugeben. Die AGB des Beauftragten sind explizit weg zu bedingen.*
- *sind auch die integrierenden Bestandteile des Vertrages als Beilage aufzuführen und diesem beizulegen.*
- *ist sicherzustellen, dass der Vertrag vom BFM auf Basis ihres Vertragsmusters erstellt wird.*
- *sind Vertragsanpassungen klar zu vereinbaren. Allfällige einseitige Ergänzungen des Vertragsdokumentes durch den Beauftragten sind klar abzuweisen oder dann gegenzuzeichnen.*

3.6 Vertragsnachträge sind oft ohne Bezug zum Erstauftrag

Sehr oft wurden Verträge für ein Jahr abgeschlossen. Im Folgejahr wurde ein neuer Vertrag mit demselben Leistungspaket abgeschlossen. Dabei ist nicht ersichtlich, dass es sich um einen Vertragsnachtrag respektive um einen Folgeauftrag handelt, was die Übersichtlichkeit massiv einschränkt, vergleiche Kapitel 3.7.

Bei einem Vertrag (Geschäft Nr. 14) wurde ein Fixpreis von 28 000 Franken vereinbart. Mit einem Vertragsnachtrag wurde diese Vertragssumme auf ein Kostendach von rund 42 515 Franken erhöht. Mehrleistungen sind mit diesem Vertragsnachtrag jedoch nicht vereinbart worden. Es scheint, dass ohne zu erbringende Mehrleistung eine massive Besserstellung – zum Nachteil des Bundes – des Beauftragten erfolgt ist.

Bei mehreren Geschäften gab es Vertragsnachträge mit einer Verlängerung der Vertragsdauer. Aus den Unterlagen sind der Grund für diese Verlängerung, allfällige finanzielle Konsequenzen und allenfalls qualitative Einflüsse nicht ersichtlich.

Empfehlung 10 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt, bei Vertragsnachträgen und Folgeverträgen diese grundsätzlich mit dem Initialvertrag zu referenzieren. Damit wird die Übersichtlichkeit sichergestellt. Die Begründung für diese Nachträge sollte auch dokumentiert werden.

3.7 Dokumentation der Geschäfte gibt kaum Überblick über die Auftragsabwicklung

Die EFK stellte während der Prüfungstätigkeiten vor Ort beim BFM fest, dass es für die Mitarbeitenden des BFM sehr zeitaufwändig war, die Unterlagen der einzelnen Geschäfte bereitzustellen, denn diese mussten bei verschiedenen, internen Stellen eingeholt werden. Pflichtenhefte, respektive die Beschriebe der Bedürfnisse fehlen fast vollständig. Bei den einzelnen Geschäften liegen in

der Regel das Dokument „Checkliste für eine Beschaffung nach BÖB und VÖB“ als Antrag zur Vergabe, der Vertragsmantel und die Offerte vor. Beim Geschäft Nr. 17 konnte jedoch die Offerte, die integrierender Bestandteil des Vertrags war, nicht gefunden werden. Auch sind beim Geschäft Nr. 14 die vertraglich vereinbarten Kosten für die Pflegegebühr von 18 900 Franken respektive die jährlichen Lizenzgebühren aufgrund der Offerte nicht nachvollziehbar.

Die Übersichtlichkeit in der Datenablage über die einzelnen Geschäfte ist kaum gegeben. Dies konnte während der Revision mit dem Programm „Fabasoft“ am Beispiel der Informatik-Verträge festgestellt werden. Es gibt eine Fülle von Verträgen, aber der Bezug zu den einzelnen Projekten, respektive der Bezug von Nachträgen zu den Initialverträgen und zu den Rahmenverträgen ist kaum gegeben.

Gemäss interner Weisung über das Vertrags und Beschaffungswesen im BFM vom 1. März 2013 sind alle Unterlagen im Zusammenhang mit den Vergabeverfahren und der Vertragsabwicklung zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit im GEVER zu erfassen respektive einzuscannen. Das Bereitstellen der Grundlagen zur Revision zeigt auf, dass die bestehenden Strukturen diesen Vorgaben nicht genügen. Es müssen klare Vorgaben erlassen werden, nach welcher Struktur was wo abgelegt werden muss.

Es ist auch fraglich, wie das BFM die Auftragsabwicklung führen kann, wenn Vertragsbestandteile wie Offerten nicht verfügbar respektive das Zustandekommen von Vertragssummen nicht nachvollziehbar sind.

Um im Beschaffungsrecht der geforderten Transparenz gerecht zu werden und um die Übersichtlichkeit über die Geschäfte / Projekte zu gewähren und somit wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen – vergleiche Kapitel 3.2 „Bedürfnis“ und Kapitel 3.3 „Verfahrenswahl – müssen klare Vorgaben für die Dokumentation, deren Struktur und Nachvollziehbarkeit erlassen werden.

Empfehlung 11 (Priorität 1):

Das BFM erlässt klare Vorgaben darüber, wie die Beschaffungsgeschäfte ab der Bedürfniserfassung dokumentiert werden müssen und auch Dritten in übersichtlicher Form gesamtheitlich zur Verfügung stehen. Deshalb

- *ist eine klare Ablagestruktur vorzugeben, sodass die Geschäfte den einzelnen Projekten und die Nachträge den einzelnen Initialaufträgen zugeordnet werden. Auch die Ablage innerhalb der einzelnen Geschäfte ist klar zu strukturieren.*
- *sind auch Vorgaben zu erlassen, damit die Nachvollziehbarkeit sichergestellt wird.*

4 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 9. September 2013 statt. Teilgenommen haben:

BFM Bundesamt für Migration:

GS-EJPD Generalsekretariat des Eidg. Justiz und Polizeidepartements:

Daniel Allenspach Leiter Dienstleistungszentrum Finanzen

EFK Eidg. Finanzkontrolle:

Petra Frehner Prüfungsexpertin

Walter Risler Mandatsleiter

Peter Zumbühl Fachbereichsleiter

Martin Beyeler Revisionsleiter

Das BFM ist mit den Feststellungen und Empfehlungen der EFK einverstanden. Die EFK dankt allen Mitarbeitenden des BFM für die gewährte Unterstützung bestens.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



Peter Zumbühl
Fachbereichsleiter



Martin Beyeler
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Rechtsgrundlagen:

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0);

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0);

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01);

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1);

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11);

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

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 Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

Anhang 2: Durch die EFK geprüfte Geschäfte im BFM

Ref-Nr. EFK	Bestell-datum	Lieferant	Leistungsbeschreibung	Kredit- / Vertrags-summe (inkl. MWSt.)	Verfahren Beschaffung
1		Noch unbekannt	Sicherheitsdienstleistungen in den Unterkünften des Bundes	Noch kein Angebot	Offenes WTO-Verfahren
2		Noch unbekannt	Betreuungsdienstleistungen in den Unterkünften des Bundes	Noch kein Angebot	Offenes WTO-Verfahren
3	21.02.2011 16.02.2012	Awelec AG	Coaching im Bereich ZEMIS mit 2 Verträgen 240'000.- und 100'000.-	340'000	Freihändig mit Folgeauftrag
4	08.08.2012	MGB Koordinationsstelle der Klubschulen (KOST)	Projekt „FIDE“ Illustration von Lernzielen in Sprechen und Schreiben in Französisch und Italienisch	505'170	Offenes WTO-Verfahren
5	07.01.2013	Schw. Verband für Weiterbildung (SVEB)	Projekt „FIDE Phase II“ Qualifizierung Sprachkursleitende	508'754	Offenes WTO-Verfahren
6	05.10.2011 21.09.2012	AWK Group AG	Erarbeitung der E-Government-Strategie BFM sowie Grobkonzept und Arbeitsstrukturplan mit 2 Verträgen 210'000.- und 192'000.-	402'000	Freihändig mit Folgeauftrag
7	19.03.2012 20.09.2012 21.12.2012	Oseara GmbH	Med. Begleitung bei zwangswweisen Rückführungen mit 3 Verträgen 406'000.- und 203'000.- und 406'000.-	1'015'000	Freihändig mit Folgeaufträgen
8	14.12.2012	Securitas AG	Rahmenvertrag Sicherheitsdienstleistungen in den Unterkünften des Bundes	8'500'000	Freihändiger Folgeauftrag
9	22.03.2012	ABS Betreuungsservice AG	Führung eines Erstunterbringungszentrums für Asylsuchende (Zwischunterkunft Lachmat Pratteln)	363'000	Freihändig
10	Jahr 2011 18.07.2012	abacorn sicherheitsdienstleistungen ag	Sicherheitsdienstleistungen, Jahresvolumen 2011 von 2'041'000.- und 2012 von 4'060'000.-	6'101'000	Freihändig mit Folgeauftrag
11	Jahr 2011 19.06.2012	ORS Service AG, Zürich	Betreuung von Asylsuchenden und Asyl-INAD, Jahresvolumen 2011 von 13'100'000.- und 2012 von 16'158'000.-	29'258'000	Freihändig mit Folgeauftrag
12	08.03.2011	ACE AG	Projektunterstützung MIDES	200'000	Freihändig
13	19.09.2011 16.01.2012	ACE AG	Projektunterstützung ZEMIS mit 2 Verträgen 86'400.- und 86'400.-	172'800	Freihändig mit Folgeauftrag
14	21.11.2011 14.12.2011 31.05.2012	Mimacom AG	Softwarepflegevertrag und Weiterentwicklung „Jira“ mit 3 Verträgen 20'412.- und 28'000.- und 14'515.-	62'927	Freihändig mit Folgeauftrag
15	28.06.2011	Ascom AG	Lieferung von Fingerprint Scanner, Unterschriften-Pad und Fotosystem sowie Software Lizenz WebFIT.	52'272	Freihändig Güter
16	10.05.2011 02.03.2012	Fabasoft AG	Unterstützung beim Betrieb eGov-Suite (GEVER) mit 2 Verträgen 97'200.- und 97'200.-	194'400	Freihändig mit Folgeauftrag
17	03.02.2011 19.01.2012 24.05.2012	Unisys AG	Support Scanning GEVER und Zemis im Jahre 2011, 2012 mit 3 Verträgen 48'600.- und 48'600.- und 40'824.-	138'024	Freihändig mit Folgeauftrag
18	12.03.2011 12.05.2012	Colpaxi	Projekt DWH Statistik AuG mit 2 Verträgen 161'280.- und 149'600.-	310'880	Freihändig mit Folgeauftrag
19	27.03.2011	Colpaxi	Projekt ZEMIS BÜG mit 2 Verträgen 40'320.- und 47'040.-	87'360	Freihändig
20	12.03.2011 12.05.2012	Colpaxi	Projekt Statistik Asyl mit 2 Verträgen 68'544.- und 68'000.-	136'544	Freihändig mit Folgeauftrag
21	03.02.2011 04.03.2011 11.05.2012 20.12.2012	Urs Germann Consulting UGC	Expertise Neuausrichtung SHS Asyl und Support mit 4 Verträgen 36'000.- und 59'500.- und 69'100.- und 35'252.-	199'852	Freihändig mit Folgeaufträgen
22	10.10.2011 04.01.2012	Ubit Schweiz AG	Migration Access und Office Anwendungen mit 2 Verträgen 57'600.- und 57'600.-	115'200	Freihändig mit Folgeauftrag
23	23.01.2012	Axcept AG	Projektsupport Teilprojekt W7 BFM mit 2 Verträgen 214'617.- und 164'851.-	379'468	Freihändig
24	08.05.2012	Axcept AG	Vorbereitung Planungsarbeiten e-Government techn. Unterstützung	218'781	Freihändig
25	16.10.2012	Axcept AG	Unterstützung der IT mit 2 Verträgen 90'202.- und 66'873.-	157'075	Freihändig
Total in Franken				49'418'507	

Empfehlungsübersicht

PA-Nr. 13380

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
13380.001	1	1	<p>Die EFK empfiehlt dem BFM eine zentrale Beschaffungsstelle so einzurichten und mit Kompetenzen auszustatten, dass sie das Beschaffungs-Know-how in allen Bereichen des Amtes bereits in der Bedürfnisphase einbringen, aber auch die Auftragsabwicklungen überwachen und beschaffungsrechtliche Vorgaben erlassen kann.</p>	<p>Das BFM geht grundsätzlich davon aus, dass das BBL die zentrale Beschaffungsstelle des Bundes ist. Die amtsinternen Ressourcen werden aber so weit verstärkt, dass die Federführung bei den Beschaffungen zentral verläuft und damit bereits bei der Bedürfnisphase eingegriffen werden kann. Die Rekrutierung wird eingeleitet.</p>	30.06.2014	
13380.002	1	2	<p>Die EFK empfiehlt dem BFM die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen des BFM wie folgt anzupassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die zu stärkende Position der internen Beschaffungsstelle mit ihren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ist klar abzubilden. • Die Beschaffung von Gütern mit ihren Schwellenwerten muss aufgenommen werden. • Die Weisung ist prozess-orientiert aufzubauen. <p>Bei jeder Prozessaktivität respektive jedem Entscheidpunkt soll festgehalten werden, was gemacht werden muss. Allenfalls sind auch erforderliche Dokumente zu verlinken und die Verantwortlichkeiten – wer entscheidet, wer muss beigezogen werden, wer wird informiert – festzuhalten.</p>	<p>Die Weisung wird gemäss Empfehlung angepasst werden.</p>	30.04.2014	
13380.003	2	3	<p>Die EFK empfiehlt, die Unterzeichnung der Unbefangenheitserklärung sowie das Führen einer Controllingliste in den Prozessen abzubilden und die dazu gehörenden Verantwortlichkeiten zu regeln.</p>	<p>Eine Controllingliste wird erstellt werden. Zuständig für die Führung derselben ist die Sektion HR.</p>	30.01.2014	

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
13380.004	1	4	Das BFM stellt sicher, dass alle Bestimmungen aus der mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik abgeschlossenen Delegationsvereinbarung für die Beschaffungen von Informatikdienstleistungen eingehalten werden. Dabei ist nicht nur die Art und das gesamtheitliche Volumen der Beschaffungen zu überwachen sondern auch die Transparenz der Geschäfte und das vereinbarte IKS. Dazu bestimmt das BFM die verantwortliche Stelle für diese Aufgaben.	Die Einhaltung der Delegationsvereinbarung wird durch die Sektion FACTS in Zusammenarbeit mit der Sektion Informatik sichergestellt.	ab sofort	
13380.005	2	5	Die EFK empfiehlt, die Beschaffungsgruppen der einzelnen Empfangszentren zu analysieren und soweit aufgrund des Volumens dort, wo dies sinnvoll ist, einem BöbVöb-konformen Beschaffungsverfahren zu unterwerfen. Dabei ist zu beurteilen, ob die Beschaffung insgesamt oder aufgrund der Standortgebundenheit pro Empfangszentrum erfolgen muss. Es können Rahmenverträge abgeschlossen werden, aufgrund deren die benötigten Produkte bedarfskonform abgerufen respektive eingekauft werden können.	Die Beurteilung der Beschaffungsgruppen in den EVZ wird durch die Sektion FACTS in Zusammenarbeit mit der Sektion Aufnahmeorganisation und Unterbringung sichergestellt (siehe auch Empfehlung 14 und 15).	30.04.2014	
13380.006	1	6	Die EFK empfiehlt dem BFM Beschaffungen erst zu tätigen, wenn das Bedürfnis klar festgelegt ist und das entsprechende Pflichtenheft respektive der Leistungsbeschreibung des BFM vorliegen. Dabei ist auch zu prüfen, ob allfällige Optionen möglich sind, die dann auch ins zu offerierende Leistungspaket einzubeziehen sind. Das Beschaffungsvolumen muss das gesamte Bedürfnis umfassen.	Die Bedürfnisabklärungen und die Erstellung von entsprechenden Pflichtenheften wird durch die Sektion FACTS in Zusammenarbeit mit den Fachlinien sichergestellt.	ab sofort	

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
13380.007	1	7	<p>Die EFK empfiehlt dem BFM, das Beschaffungsgebarere grundsätzlich zu überdenken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle noch laufenden, freihändig beschafften Leistungen sind zu analysieren, deren Restvolumen ist abzuschätzen und es ist zu beurteilen, ob die noch nicht durch einen Vertrag abgedeckten Restarbeiten neu ausgeschrieben werden können. Insbesondere sollen gleichgelagerte Leistungen im Sinne der Volumenbündelung nach Möglichkeit zusammengefasst werden. Dabei sind die Ausnahmebestimmungen gemäss Artikel 13 Vöb sehr restriktiv anzuwenden. • Grundsätzlich sind alle Bedürfnisträger aus der Linie des BFM auf die beschaffungsrechtlichen Grundsätze zu sensibilisieren. 	<p>Die Analyse der noch laufenden freihändig beschafften Leistungen wird durch die Sektion FACTS in Zusammenarbeit mit den Fachlinien sichergestellt. Bei den heute laufenden freihändig beschafften Leistungen wird jeweils bei Vertragsablauf geprüft, ob eine Ausschreibung erfolgen muss.</p> <p>Die Linienverantwortlichen werden diesbezüglich ausgebildet und sensibilisiert.</p>	ab sofort	
13380.008	2	8	<p>Die EFK empfiehlt dem BFM Arbeitshilfen zu erstellen und damit für Pflichtenhefte, Aufgabenbeschriebe, Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung und deren Bewertung als Standards zu definieren.</p> <p>Das BFM stellt sicher, dass das Vertragswesen vereinheitlicht und verbessert wird. So</p> <ul style="list-style-type: none"> • ist die Rangfolge der massgebenden Dokumente zwingend anzugeben. Die AGB des Beauftragten sind explizit weg zu bedingen. • sind auch die integrierenden Bestandteile des Vertrages als Beilage aufzuführen und diesem beizulegen. • ist sicherzustellen, dass der Vertrag vom BFM auf Basis ihres Vertragsmusters erstellt wird. • sind Vertragsanpassungen klar zu vereinbaren. Allfällige einseitige Ergänzungen des Vertragsdokumentes durch den Beauftragten sind klar abzuweisen oder dann gegenzuzeichnen. 	<p>Im Rahmen der Überarbeitung der Weisung (siehe Empfehlung 2) werden die Arbeitshilfen erstellt werden.</p>	30.04.2014	
13380.009	2	9	<p>Das BFM stellt sicher, dass das Vertragswesen vereinheitlicht und verbessert wird. So</p> <ul style="list-style-type: none"> • ist die Rangfolge der massgebenden Dokumente zwingend anzugeben. Die AGB des Beauftragten sind explizit weg zu bedingen. • sind auch die integrierenden Bestandteile des Vertrages als Beilage aufzuführen und diesem beizulegen. • ist sicherzustellen, dass der Vertrag vom BFM auf Basis ihres Vertragsmusters erstellt wird. • sind Vertragsanpassungen klar zu vereinbaren. Allfällige einseitige Ergänzungen des Vertragsdokumentes durch den Beauftragten sind klar abzuweisen oder dann gegenzuzeichnen. 	<p>Die Vereinheitlichung des Vertragswesens wird im Rahmen der Überarbeitung der Weisung (siehe Empfehlung 2) umgesetzt werden.</p>	30.04.2014	

ID	P	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
13380.010	2	10	Die EFK empfiehlt, bei Vertragsnachträgen und Folgeverträgen diese grundsätzlich mit dem Initialvertrag zu referenzieren. Damit wird die Übersichtlichkeit sichergestellt. Die Begründung für diese Nachträge sollte auch dokumentiert werden.	Die Referenzierung der Vertragsnachträge und der Folgeverträge wird im Rahmen der Überarbeitung der Weisung (siehe Empfehlung 2) umgesetzt werden.	30.04.2014	