



Beschaffungsprüfung mit Analyse von Einzelgeschäften

Agroscope



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15192.710.00375.007
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. + 41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Beschaffungsprüfung mit Analyse von Einzelfällen Agroscope

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei Agroscope, dem Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung, eine Beschaffungsprüfung durchgeführt. Geprüft wurden die Organisation mit den Vorgaben sowie 43 Geschäfte mit einem Auftragsvolumen von ca. 5,8 Millionen Franken. Das jährliche Beschaffungsvolumen beträgt rund 30 Millionen Franken. Agroscope, in der heutigen Form erst seit Anfang 2014 bestehend, hat mit externer Unterstützung ein Projekt gestartet mit dem Ziel, die Beschaffungsorganisation ab 2016 zu verbessern.

Die EFK hat mehrere Lücken gefunden. Durch die bessere fachliche Unterstützung der Bedarfsträger können die Voraussetzungen für wirtschaftliche und rechtskonforme Beschaffungen geschaffen werden. Im Bereich der Futtermittel, der Laborausstattung oder in der IT gibt es erhebliches Bündelungspotenzial, welches unbedingt ausgeschöpft werden sollte.

Die Buchführung im Zusammenhang mit dem Einkauf von Versuchstieren ist ebenfalls nicht korrekt. Gemäss Artikel 54 Bst. d der Finanzhaushaltverordnung (FHV) sind Aufwände und Erträge getrennt voneinander auszuweisen. Dieser Bestimmung wird hier allerdings nicht entsprochen.

Die Organisation ist zu stärken und die Transparenz zu erhöhen

Die Verantwortlichkeiten für Einkäufe oberhalb der Schwellenwerte für freihändige Verfahren liegen beim Beschaffungskordinator, für den Einkauf von IT-Dienstleistungen hingegen bei der Informatik. Dies obwohl bei Letzterem die beschaffungsspezifische Fachkompetenz fehlt. Die Fachunterstützung muss nach Ansicht der EFK gestärkt und für die Bedarfsträger ausgebaut werden. Die Beschaffungsstelle muss des Weiteren bei der mittel- und langfristigen Planung der Bedarfsträger einbezogen werden. Zudem gilt es deren Fachausbildung auszubauen.

Die aktuell gültigen Prozesse sind teilweise widersprüchlich und nicht aufeinander abgestimmt. So sind z. B. die Kompetenzen je nach Weisung unterschiedlich geregelt. Es fehlt eine Übersicht über alle relevanten, fachspezifischen Grundlagen. Mit klaren Vorgaben für die Aktenstruktur und Dokumentation sollen die Beschaffungsgeschäfte transparent und nachvollziehbar werden. Dementsprechend müssen auch die Vorgaben und Prozesse angepasst und verbessert werden.



Audit des achats avec analyse de cas individuels Agroscope

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit des achats auprès d'Agroscope, le centre de compétences de la Confédération pour la recherche agricole. L'audit portait sur l'organisation, sur les exigences ainsi que sur 43 acquisitions représentant un volume de commandes d'environ 5,8 millions de francs. Le volume d'achats annuel se situe autour de 30 millions de francs. Agroscope (qui n'existe sous sa forme actuelle que depuis début 2014) a lancé, avec un soutien externe, un projet visant à améliorer l'organisation des achats à partir de 2016.

Le CDF a constaté plusieurs lacunes. L'amélioration du soutien spécialisé pour les services demandeurs permettra de créer les conditions nécessaires pour que les achats soient économiques et conformes à la législation. Dans les domaines des aliments pour animaux, de l'équipement de laboratoire ou de l'informatique, il existe un potentiel de regroupement considérable qui doit absolument être exploité.

Par ailleurs, la comptabilité des achats d'animaux de laboratoire n'est pas correcte. L'art. 54, let. d, de l'ordonnance sur les finances (OFC), qui prévoit que les charges et les revenus doivent être indiqués séparément, n'est en effet pas respecté.

Il faut renforcer l'organisation et accroître la transparence

La responsabilité des achats dépassant les seuils fixés pour les procédures de gré à gré incombe au coordinateur des achats, tandis que celle des achats de services informatiques incombe à la section informatique, qui ne dispose toutefois pas de l'expertise spécifique au domaine des achats. Le CDF estime que le soutien spécialisé devrait être renforcé et étendu pour les services demandeurs. Le service d'achat doit également être associé à la planification à moyen et long terme des services demandeurs. Il faut aussi développer la formation spécialisée pour ces derniers.

Les processus actuels sont parfois contradictoires et non coordonnés. Par exemple, les compétences sont réglées différemment selon la directive concernée. Il manque une vue d'ensemble de toutes les bases techniques relevant du domaine des achats. Les acquisitions doivent être rendues plus transparentes et plus compréhensibles grâce à des directives claires portant sur la structure des dossiers et la documentation. En conséquence, il convient également de modifier et d'améliorer les exigences et les processus.

Texte original en allemand

Verifica degli acquisti con analisi di singoli casi Agroscope

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica degli acquisti presso Agroscope, il centro di competenza della Confederazione per la ricerca agronomica. Oltre all'organizzazione con i propri compiti sono state verificate 43 attività con commesse pari a circa 5,8 milioni di franchi. Il volume annuo degli acquisti ammonta a circa 30 milioni di franchi. Grazie al sostegno esterno, il centro Agroscope, che nella forma attuale esiste dall'inizio del 2014, ha avviato un progetto al fine di migliorare l'organizzazione degli acquisti a partire dal 2016.

Il CDF ha rilevato molteplici lacune. Attraverso il migliore supporto tecnico degli utenti è possibile creare le condizioni per acquisti economici e conformi alla legge. Nell'ambito degli alimenti per animali, delle attrezzature di laboratorio o dell'informatica sussiste un considerevole potenziale di sinergie che deve essere assolutamente sfruttato.

Inoltre, la contabilità in relazione all'acquisto di animali da laboratorio non è corretta. Secondo l'articolo 54 lettera *d* dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC), le spese e i ricavi devono essere indicati separatamente. In questo ambito detta disposizione non è osservata.

Necessità di rafforzare l'organizzazione e di aumentare la trasparenza

Le responsabilità per gli acquisti al di sopra dei livelli di soglia per le procedure di gara a trattativa privata sono di competenza del coordinatore degli acquisti mentre gli acquisti di prestazioni di servizi informatici ricadono sotto la responsabilità dell'informatica, anche se quest'ultima non dispone della competenza tecnica specifica per gli acquisti. Il CDF ritiene necessario rafforzare il supporto tecnico e potenziarlo per gli utenti. Il servizio degli acquisti deve essere altresì integrato nella pianificazione degli utenti a medio e a lungo termine. Inoltre è necessario potenziare la formazione specializzata di questi ultimi.

I processi attualmente in vigore sono talvolta contraddittori e non armonizzati tra loro. A titolo di esempio, a seconda delle istruzioni, le competenze sono disciplinate in maniera diversa. Manca una panoramica di tutte le basi rilevanti e specialistiche. Mediante chiare prescrizioni sulla struttura degli atti e sulla documentazione si vogliono rendere trasparenti e comprensibili le operazioni di acquisto. Ne consegue che anche le direttive e i processi devono essere adeguati e migliorati.

Testo originale in tedesco



Procurement audit with analysis of individual cases

Agroscope

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out a procurement audit at Agroscope, the Swiss centre of excellence for agricultural research. The audit looked at the requirements, organisation and 43 transactions with a contract volume of approximately CHF 5.8 million. The annual procurement volume is around CHF 30 million. Agroscope has existed in its current form only since the start of 2014. It has commenced a project with external support aimed at improving the organisation of procurement work from 2016.

The SFAO found several shortcomings. The improved specialist support for consumers will make it possible to lay the foundations for economical and lawful procurement activity. There is significant potential for bundling in the area of animal feed, laboratory equipment and IT, and this should definitely be exploited.

Likewise, the accounting associated with the purchase of animals used for experimental purposes is not carried out properly. Under Article 54 letter d of the Financial Budget Ordinance (FBO), expenses and revenue are to be shown separately. However, this provision is not complied with here.

Organisation is to be strengthened and transparency increased

Responsibility for purchases that exceed the thresholds for direct contract awarding lies with the procurement coordinator, whereas the IT Section is responsible for the purchase of IT services even though it does not have procurement-specific expertise. The SFAO believes that specialist support needs to be strengthened and extended for consumers. The Procurement Unit must also be included in consumers' medium and long-term planning. Specialist training for them also needs to be enhanced.

The current processes are sometimes contradictory and not harmonised with one another. For example, powers are governed differently depending on the directive in question. There is no overview of all relevant, discipline-specific basic principles. Procurement transactions should become transparent and comprehensible with clear stipulations in terms of record structure and documentation. Accordingly, the requirements and processes must also be adjusted and improved.

Original text in German

Generelle Stellungnahme von Agroscope zur Prüfung:

Agroscope hat den Handlungsbedarf erkannt und nach der Reorganisation im Jahr 2014, parallel zum Projekt B+VM des WBF, das Projekt Optimierung Beschaffung initialisiert.

Ziel des Projektes :

Agroscope erfüllt die Compliance-Anforderungen in der Beschaffung und arbeitet koordiniert und partnerschaftlich mit den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes zusammen.

Agroscope verfügt über die relevanten Beschaffungs-Daten und -Informationen und können diese mit wenig Aufwand bereitstellen.

Agroscope realisiert Effizienzgewinne, u.a. weil

- Agroscope, dort wo sinnvoll und möglich, standardisiert hat,
- manuelle Doppelarbeiten weggefallen sind,
- Agroscope Stammdaten und Reports verlässlicher sind,
- Agroscope klare Rollen & Verantwortlichkeiten lebt,...

Agroscope erzielt Einsparungen durch übergreifende Bündelung und Sortimentsharmonisierung.

Die Projektleitung hat auch am Debriefing dieser Revision teilgenommen um die Vorgaben und Empfehlungen rasch und effizient ins Projekt einzubeziehen.

Es hat sich daraus auch herausgestellt, dass die meisten Empfehlungen durch das Projekt Beschaffungen Agroscope abgedeckt sind.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Prüfungsziel und -fragen	9
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
2	Beschaffungsorganisation und -vorgaben	10
2.1	Die Organisation ist zu stärken	10
2.2	Die Vorgaben und -prozesse sind zu vereinheitlichen und zu harmonisieren	11
2.3	Das beschaffungsspezifische Know-how ist zu verbessern	13
2.4	Eine Unbefangenheitserklärung muss von allen im Beschaffungsprozess Involvierten unterzeichnet werden	14
2.5	Die Bestimmungen der Delegationen sind konsequent einzuhalten	15
3	Einzelgeschäfte	16
3.1	Der Bedarf ist teilweise nicht oder zu wenig ausgewiesen	16
3.2	Es muss mehr Wettbewerb geschaffen werden	16
3.3	Es fehlen teilweise Pflichtenhefte von Agroscope	17
3.4	Die Offertevaluationen müssen verbessert werden	18
3.5	Das Vertragswesen ist besser zu regeln	19
3.6	Es sind klare Vorgaben für die Struktur und Inhalte der Geschäftsdokumentation zu erlassen	20
4	Verschiedenes	21
4.1	Grundsätze der ordentlichen Rechnungslegung und Buchführung werden bei den Versuchstieren nicht eingehalten	21
4.2	Die Beschaffung von Rindvieh erfolgt nicht rechtskonform	22
4.3	Die Vereinbarung mit der Universität Bern regelt die Beschaffungsgrundsätze nicht	23
5	Schlussbesprechung	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Glossar und Priorisierung der Empfehlungen		25

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Beschaffungsprüfung bei Agroscope durchgeführt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Aus dem Prüfauftrag ergaben sich folgende Fragen:

- Sind die Prozesse einheitlich für alle Bereiche von Agroscope?
- Sind interne Weisungen eingeführt und sind sie zweckmässig?
- Ist die Organisation angemessen und wirtschaftlich?
- Werden bei den Beschaffungen die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Zumbühl (Revisionsleiter) und Petra Kuhn durchgeführt. Sie bezog sich auf die Organisation mit Vorgaben und Weisungen sowie auf ausgewählte Geschäfte aus den verschiedenen Bereichen von Agroscope ab dem Jahr 2014.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Dokumenten, einzelnen Beschaffungsgeschäften und auf zahlreiche Interviews mit Mitarbeitenden von Agroscope. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen und die benötigte Infrastruktur standen den Prüfenden, soweit vorhanden, uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Prüfung vor Ort wurde vom 15. September bis 8. Oktober 2015 an den Standorten Liebefeld, Posieux und Reckenholz durchgeführt.



2 Beschaffungsorganisation und -vorgaben

Die Organisation von Agroscope in der heutigen Form besteht seit 1. Januar 2014. Agroscope hat mit externer Unterstützung ein Projekt gestartet, mit dem Ziel, die Beschaffungsorganisation, die in der aktuellen Form seit Januar 2015 existiert, auf Ende 2016 zu verbessern.

2.1 Die Organisation ist zu stärken

Bei Agroscope liegt die Verantwortung für die Durchführung von Beschaffungen ab den Schwellenwerten für das Einladungsverfahren für die Investitionen beim Beschaffungskordinator respektive für die IT bei der Informatik. Beide gehören zur Einheit Ressourcen. Die unterschwelligen Beschaffungen, die freihändig vergeben werden, können für Güter unter 50 000 Franken und für Dienstleistungen unter 150 000 Franken durch die Institute selbständig durchgeführt werden. Von den rund 1'100 Mitarbeitenden von Agroscope dürfen 200 Personen Bestellungen vornehmen.

Der Beschaffungskordinator bestätigt sicherzustellen, dass bei den Investitionen das richtige Verfahren gewählt wird und die Ausnahmebestimmungen für freihändige Vergaben korrekt angewendet werden. Die Offerteinholung wie auch die Festlegung der Zuschlagskriterien erfolgt durch die Bedarfsträger. Von den bei Beschaffungen von Agroscope involvierten Mitarbeitenden hat nur der Koordinator eine Grundausbildung im Beschaffungswesen des Bundes beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) besucht.

Die Praxis zeigt, dass die Institute auch Beschaffungen im Einladungsverfahren und WTO-Ausschreibungen – entgegen den Agroscope-internen Weisungen – durchführen. Der Koordinator und der Leiter der Informatik erklären dies mit dem Umstand, dass ihnen die nötigen Ressourcen fehlen. Die Institute pflegen bei WTO Ausschreibungen, ohne Wissen des Koordinators, direkte Kontakte mit dem BBL und lassen sich von dessen Mitarbeitenden beraten.

Beurteilung:

Grundsätzlich sind für Beschaffungen einerseits das Wissen des Bedarfsträgers und andererseits das fachspezifische Know-how des Einkäufers erforderlich. Nur so sind die Voraussetzungen gegeben, um die Beschaffungen gesetzeskonform abwickeln zu können. Diese Voraussetzungen sind bei Agroscope kaum gegeben.

Auch die Prüfung der Einzelgeschäfte durch die EFK zeigt Handlungsbedarf bei der Organisation und den entsprechenden Vorgaben. Es darf nicht sein, dass Personen ohne vertieftes fachspezifisches Know-how eigenständig Beschaffungen durchführen, wie dies derzeit die Institute und der Informatikbereich tun.

Das Beschaffungswesen bei Agroscope muss gestärkt und zusammengefasst werden. Eine Aufteilung zwischen der IT und den übrigen Beschaffungen ist nicht zweckmässig. Das Fach Know-how muss bei der mittel- und langfristigen Beschaffungsplanung einfließen. Das Einkaufsgebaren ist zu analysieren, Optimierungspotenzial und Synergien sind zu orten. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, soll ein „single point of contact“ zu den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes bestimmt werden. Die Beschaffungskoordination von Agroscope soll auch mit entsprechenden Pflichten und Kompetenzen ausgestattet werden. Um die Umsetzung in der Praxis sicherzustellen, ist die Unterstellung des Koordinators zu überprüfen. Ebenfalls prüfenswert ist, ob es nicht zweckmässig ist, an den verschiedenen Standorten eine Person mit Beschaffungs-Know-how als erste Anlaufstelle zu haben.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt Agroscope, das Beschaffungswesen mit dem fachspezifischen Know-how organisatorisch zusammenzufassen. Agroscope muss für die rechtskonforme Abwicklung der Beschaffungen verantwortlich sein und so mit Kompetenzen ausgestattet werden, dass sie effektiv handeln kann. Es soll „single point of contact“ zu externen Beschaffungsstellen sein, mittel- und langfristige Beschaffungsplanungen durchführen und Optimierungen planen. Eine allfällige Delegation von Einkäufen an die Bedarfsträger soll nur in klar definiertem Rahmen und Volumen erfolgen dürfen.

Stellungnahme von Agroscope:

Einführung eines optimierten Beschaffungsprozesses hinsichtlich – Compliance – Transparenz und Effizienz bis Ende 2016.

Der Einkaufsprozess, so wie das Beschaffungstool sind definiert und umgesetzt. Die neuen Rollen und Verantwortlichkeiten im Beschaffungsprozess sind im ersten Halbjahr 2016 mit kompetenten Mitarbeitern besetzt und definiert, die Mitarbeiter sind ausgebildet. Das Beschaffungs-Know-how wird auf alle Hauptstandorte im Verlauf des 2016 gestärkt. Pro Hauptstandort wird ein Standort-Beschaffungskoordinator ausgebildet (BBL-Ausbildung öffentliches Beschaffungswesen), der die Bedarfsträger vor Ort fachspezifisch unterstützen wird. - Der Soll-Prozess sieht eine mittel- und langfristige Planung vor und durch ernannten Leadbuyers sollen Synergien zw. den verschiedenen Instituten geortet werden und spez. Warengruppenstrategien ausgearbeitet werden.

2.2 Die Vorgaben und -prozesse sind zu vereinheitlichen und zu harmonisieren

Agroscope hat einige Teilprozesse definiert und auch zahlreiche Weisungen sowie Vorgaben erlassen. Eine Gesamtübersicht liegt nicht vor. In der Beschaffungsweisung werden unter anderem die Aufgaben der entsprechenden Stellen, die Vergabeverfahren, und sehr generell die fünf Phasen des Prozesses aufgeführt.

Es besteht auch ein Prozess Beschaffungsplanung. Die Einheit Ressourcen führt die Investitionsplanung, mit Ausnahme der Verbrauchsgüter und Dienstleistungen, durch. Für Letztere sind die Institute zuständig.

Zudem existieren zwei Detailbeschreibungen zu den Beschaffungen. Die eine für Verbrauchsgüter und Dienstleistungen in den Instituten, die andere für Vergaben im Einladungsverfahren und oberhalb des WTO-Schwellenwertes. In einem weiteren Prozess „Ablauf der Aktivitäten – Flussdiagramm“ wird das Vertragsmanagement beschrieben. Dies ist der einzige Prozess, in dem vorgesehen ist, nicht nur die Verantwortlichkeiten festzuhalten, sondern auch wer mitbetroffen ist und wer informiert werden soll. Leider fehlen in diesen beiden letzten Positionen die Eintragungen. Daneben bestehen Grundlagen wie „Zuschlagskriterien und Bewertungsmethode“, „Vergütung bezüglich Zuschlag“ und „Preiseingabeformular Anbieter“. In der Geschäfts- und Zuständigkeitsverordnung Agroscope werden die Verantwortlichkeiten geregelt; dies ist kein beschaffungsspezifisches Dokument.

Die Inhalte der einzelnen Dokumente sind inhaltlich teilweise nicht aufeinander abgestimmt. So ist in Ziffer 6 der Beschaffungsweisung festgehalten, dass z. B. die Einkaufskoordination ab dem WTO-



Schwellenwert für die Abwicklung zuständig ist. Gemäss anderen Dokumenten, etwa die Detailbeschreibungen für die „Abwicklung von Verbrauchsgüter- und Dienstleistungsbeschaffungen in den Instituten“ respektive „Beschaffungen im Einladungsverfahren und oberhalb des WTO-Schwellenwerts“, sind die Kompetenzen für den Koordinator und die IT umfassender geregelt. Diese sind, im Gegensatz zur Beschaffungsweisung, auch für die Vergaben im Einladungsverfahren zuständig. Agroscope bestätigt, dass die Angaben in den eben genannten Detailbeschreibungen die Richtigen sind und die zentralen Einkaufsstellen ab den Schwellenwerten für das Einladungsverfahren verantwortlich sind.

Agroscope verfügt über eine Liste mit den von den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes abgeschlossenen Rahmenverträgen über die sie Güter beziehen können. Agroscope bestätigt, dass wohl auch Rahmenverträge in den Instituten bestehen, der Koordinator diese jedoch nicht explizit kennt.

Ferner sind Bestimmungen in den Dokumenten unpräzise oder widersprüchlich geregelt. So wird beispielsweise in der Beschaffungsweisung festgehalten, dass grundsätzlich, wenn der WTO-Schwellenwert nicht überschritten wird, das Einladungsverfahren zur Anwendung gelangt. Daneben ist die Entscheidungsinstanz für freihändige Vergaben über dem WTO-Schwellenwert in der Geschäfts- und Zuständigkeitsverordnung (GZO) geregelt, andererseits wird aber aufgeführt, dass diese vom Departementvorsteher bewilligt wird.

Beurteilung:

Die EFK erkennt an, dass für die neue Organisation schon zahlreiche Prozesse und Vorgaben erstellt worden sind. Es soll jedoch ein Überblick über die massgebenden Grundlagen geschaffen werden. Folgeprozesse sollen aus dem Initial- respektive Hauptprozess ersichtlich sein. Grundsätzlich gut aufgebaut ist der „Ablauf der Aktivitäten – Flussdiagramm“, in dem die Prozedur „Verträge“ geregelt ist. Darin sind auch die in den einzelnen Phasen erforderlichen Tätigkeiten und nicht nur die Verantwortlichkeiten aufgeführt, es kann festgehalten werden, wer mitbetroffen ist und wer informiert werden muss. Alle Prozesse sollen vereinheitlicht, zusammengeführt und dem Standard „Ablauf der Aktivitäten – Flussdiagramm“ angepasst werden. Es wäre zweckmässig, wenn bei jedem Schritt zusätzlich hinterlegt wird, welche Aktivität verlangt wird. Allfällige Hilfsmittel wären zu verlinken. Es ist sicherzustellen, dass keine Widersprüche bestehen.

Beim Prozess Beschaffungsplanung erfolgt die Initiierung mit Ausnahme für Verbrauchsgüter und Dienstleistungen bei der Einheit Ressourcen. Es fehlt die Vorphase, z. B. der Bedarfsermittlung. Darin sollen die einzelnen Phasen der Bedarfsermittlung inklusive des Einbezugs des beschaffungsspezifischen Wissens in die Mehrjahresplanung, aber auch der Bedarfsgenehmigung mit der entsprechenden Dokumentierung erfasst werden. Grundsätzlich muss der Prozess alle Beschaffungsphasen, von der Bedarfsermittlung und Genehmigung, Verfahrenswahl, Pflichtenheft, Offert-evaluation, Zuschlag, Vertrag, Auftragsabwicklung und Abschluss, bis hin zur Nutzung/Erfolgskontrolle umfassen.

Nur wenn eine Übersicht über alle Rahmenverträge besteht, können diese richtig bewirtschaftet und auch genutzt werden.

Die geprüften Einzelgeschäfte zeigten, dass weitere Vorgaben in diesem Bereich, wie beispielsweise die Struktur der Geschäftsdokumentation mit Angaben, was wo, in welcher Qualität abzulegen ist erforderlich sind (siehe Ziffer 3).

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt Agroscope, alle Prozesse und Vorgaben zusammenzuführen und zu vereinheitlichen. Der Prozess muss alle Beschaffungsphasen von der Bedarfsermittlung bis zur Nutzung / Erfolgskontrolle umfassen. Bei jedem Prozessschritt ist auch zu hinterlegen, welche Aktivität verlangt wird. Allfällige Hilfsmittel sind zu verlinken, zudem ist festzulegen, welche verschiedenen Rollen in den einzelnen Prozessschritten erforderlich sind.

Stellungnahme von Agroscope:

Einführung eines optimierten Beschaffungsprozess hinsichtlich – Compliance – Transparenz und Effizienz bis Ende 2016.

Der Einkaufsprozess, so wie das Beschaffungstool sind definiert und umgesetzt. Verschiedene Hilfsmittel und Vorlagen sind definiert und vereinheitlicht und in einem Handbuch Beschaffungsrichtlinie Agroscope beschrieben.

Die Dokumentation muss so vollständig dass, das Geschäft nachvollziehbar ist.

2.3 Das beschaffungsspezifische Know-how ist zu verbessern

Bei Agroscope haben nur zwei Personen eine beschaffungsspezifische Grundausbildung beim Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund des BBL besucht. Der Eine ist der Beschaffungskordinator, der andere ist stellvertretender Forschungsgruppenleiter im Institut für Lebensmittelwissenschaften in der Organisationseinheit „Gruppe Support Standort“. Auch von den vom BBL angebotenen Vertiefungsmodulen und dem Erfahrungsaustausch wird nicht oder kaum Gebrauch gemacht. Das Gleiche gilt im Bereich der für die IKT-Beschaffungen zuständige Informatik: Dort hat niemand eine beschaffungsspezifische Ausbildung beim BBL besucht. Der Koordinator führte im Juni 2014 eine Kurzeinführung zur Einkaufsorganisation und zur Abwicklung von Beschaffungen.

Beurteilung:

Das beschaffungsspezifische Know-how genügt nicht. Es ist nicht nachzuvollziehen, dass die Informatik für die IT-Einkäufe verantwortlich ist, obwohl sie das entsprechende fachspezifische Know-how nicht besitzt. Auch die festgestellten Mängel bei der Abwicklung der Einzelgeschäfte zeigen, dass Handlungsbedarf besteht.

Empfehlung 3 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt Agroscope, basierend auf den Ergebnissen der laufenden Beschaffungsreorganisation, ein umfassendes Ausbildungskonzept zu erarbeiten und rasch umzusetzen, sodass die Voraussetzungen geschaffen werden, dass künftig wirtschaftlich und rechtskonform beschafft werden kann.

Stellungnahme von Agroscope:

Im Rahmen des Projektes Beschaffungen Agroscope sind für 2016 bereits ca. 20 Ausbildungsplätze beim BBL reserviert.



2.4 Eine Unbefangenheitserklärung muss von allen im Beschaffungsprozess Involvierten unterzeichnet werden

In der Beschaffungsweisung von Agroscope vom 7.11.2014 ist in Ziffer 7.4 festgehalten, dass Personen, die Aufträge vergeben und abwickeln oder auf deren Inhalt Einfluss nehmen können durch eine schriftliche Erklärung ihre Unbefangenheit bestätigen müssen. Die EFK konnte Einsicht in zahlreiche Unbefangenheitserklärungen der Institute für Nachhaltigkeits- und Pflanzenbauwissenschaften nehmen. Es ist nicht ersichtlich, ob alle im Beschaffungsprozess involvierten Personen eine solche unterzeichnet haben. Eine Übersicht fehlt.

Von den anderen Instituten sowie von der Einheit Ressourcen mit dem Beschaffungsbereich liegen kaum entsprechende Erklärungen vor. Nur vereinzelt waren sie in der Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte enthalten.

Beurteilung:

Grundsätzlich müssen alle Personen, die im Beschaffungsprozess involviert sind, periodisch eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen. Davon betroffen sind auch solche, die bei der Bedürfnisformulierung mitwirken, Auftragsabwicklungen betreuen oder Supportfunktionen wahrnehmen.¹

Empfehlung 4 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt Agroscope, von allen Personen, die im Beschaffungsprozess involviert sind, periodisch eine generelle oder projektbezogene Unbefangenheitserklärung unterschreiben zu lassen. Zudem ist eine Übersicht über die bestehenden Unbefangenheitserklärungen zu erstellen. Dieses Vorgehen ist in die Prozesse aufzunehmen.

Stellungnahme von Agroscope:

Ein Risiko wird in die IKS Risikokontrollmatrix aufgenommen

„Stellt unsere VE sicher, dass die im Beschaffungsprozess involvierten Mitarbeiter im Sinne der Unbefangenheit handeln?“

¹ Die Vorlage der generellen (für Personen mit wiederkehrenden Aktivitäten im Beschaffungsbereich) und projektbezogenen Unbefangenheitserklärungen sind auf der Webseite der Beschaffungskonferenz des Bundes zu finden (<https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/hilfsmittel/unbefangenheitserklaerung.html>).

2.5 Die Bestimmungen der Delegationen sind konsequent einzuhalten

Agroscope besitzt zwei Delegationen der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (BBL und armasuisse). Die BBL-Delegation ist für die Beschaffung von Informatikdienstleistungen bis zum WTO-Schwellenwert mit Ausnahme von Wartungs- und Pflegeverträge für Hard- und Software, für die Beschaffung von Standardsoftware und für den Abruf aus Rahmenverträgen zuständig. Diese Delegation wurde bis Ende 2017 erteilt, die zweite von armasuisse am 14. Juli 2015 und ist bis Ende 2016 gültig. Sie ersetzt diejenige, die Ende 2014 abgelaufen ist und wurde um den Bereich „Chemie“ bis zum Höchstwert von 100 000.- pro Einzelfall erweitert.

Beurteilung:

Obwohl „Chemie“-Beschaffungen erst ab Mitte 2015 delegiert wurden, tätigte Agroscope schon in früheren Jahren entsprechende Beschaffungen. Auch im Bereich der vom BBL delegierten IT-Beschaffungen wurden die Bestimmungen nicht eingehalten. Es werden IT-Wartungs- und Pflegeverträge abgeschlossen, die explizit von der Delegation ausgeschlossen sind. Zudem ist die Verfügbarkeit revisionstauglicher Akten während zehn Jahren nicht gegeben. Wenn die Bestimmungen der Delegationen nicht eingehalten werden, können die zentralen Beschaffungsstellen die Delegationen widerrufen. Wie die Prüfung der Einzelgeschäfte und die Ausbildung zeigen, fehlt im IT-Bereich das erforderliche fachliche Wissen. Damit sind die Voraussetzungen einer Beschaffungsdelegation gemäss Art. 13 Org.-VöB nicht gegeben, die entsprechende Fachkenntnisse voraussetzen.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt Agroscope sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Delegationen konsequent eingehalten und die Beschaffungen nur von Personen abgewickelt werden, die über das nötige Know-how verfügen.

Stellungnahme von Agroscope:

Einführung eines optimierten Beschaffungsprozess hinsichtlich – Compliance – Transparenz und Effizienz bis Ende 2016.

Die neuen Rollen und Verantwortlichkeiten im Beschaffungsprozess sind im ersten Halbjahr 2016 mit kompetenten Mitarbeitern besetzt und definiert, die Mitarbeiter sind ausgebildet.



3 Einzelgeschäfte

Die EFK hat 43 Geschäfte, vereinzelt mit verschiedenen Aufträgen aus den Bereichen Investitionen und Informatik sowie bei den Instituten in Liebefeld, Posieux und Reckenholz mit einem gesamten Auftragsvolumen von rund 5.8 Mio. Franken geprüft. Das jährliche Beschaffungsvolumen von Agroscope beträgt für Material, Dienstleistungen und Investitionen rund 30 Mio. Franken.

Die Auswertung erfolgt nicht nach Institut respektive Einkaufsstelle, weil sich die festgestellten Mängel in den geprüften Bereichen grundsätzlich nicht wesentlich unterscheiden.

Die Empfehlungen zu diesem Kapitel werden unter Ziffer 3.6 zusammengefasst.

3.1 Der Bedarf ist teilweise nicht oder zu wenig ausgewiesen

Die Bedarfsermittlung ist teilweise dokumentiert und der Bedarf begründet. Dieser ist jedoch manchmal nicht oder wenig dokumentiert. Es liegen z. B. Excellisten mit den benötigten Stückzahlen respektive Erwägungen vor, es ist allerdings nicht ersichtlich, wer die Listen erstellte und wer den Bedarf genehmigte. Vereinzelt gibt es auch Berichte von externen Beauftragten. Wer diese Berichte als Bedarfsbasis genehmigte fehlt wiederum.

Beurteilung:

Die grösste Beeinflussung der Kosten erfolgt bei der Ermittlung des Bedürfnisses. Deshalb ist dieser Phase grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Das Bedürfnis ist unter Einbezug von Kosten-Nutzen-Betrachtungen und marktöffnend zu ermitteln und zu dokumentieren. Die Transparenz kann nur sichergestellt werden, wenn die stufenkonforme Genehmigung des Bedürfnisses auch dokumentiert ist. Die Bedarfsermittlung muss nach einem klar definierten Prozess erfolgen. Dieser ist noch festzulegen.

3.2 Es muss mehr Wettbewerb geschaffen werden

Vier der geprüften Geschäfte wurden, mindestens teilweise unter Bezug der zentralen Beschaffungsstellen des BBL und von armasuisse, öffentlich ausgeschrieben. Sieben der geprüften Geschäfte wurden im Einladungsverfahren vergeben. Davon hätte eines im Bereich Reinigung aufgrund des Volumens öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Acht Beschaffungen erfolgten über Rahmenverträge der zentralen Beschaffungsstellen.

Die restlichen 25 Vergaben wurden freihändig durchgeführt, wovon mehr als die Hälfte etwa durch Bündelung im Einladungs- oder offenen Verfahren hätten beschafft werden müssen. Die freihändig vergebenen Aufträge, die aufgrund des Volumens im Wettbewerb hätten vergeben werden müssen, betreffen z. B. weitere Reinigungsarbeiten, Futtermittel, Apparate wie Spektrometer, Autoklav, Elektronenstrahlgeräte, Laborhilfsstoffe, Kunststoffflaschen, Tierbeschaffung (vgl. Ziffer 4.1) usw. Es fehlten ebenfalls Begründungen für allfällig freihändige Vergaben gestützt auf Art. 13 VöB mit einer Dokumentation der entsprechenden Beschaffungsmarktforschung, die eine mangelnde Konkurrenz dokumentiert.

Agroscope hat erkannt, dass Reinigungsarbeiten öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Mit den bisherigen Auftragnehmern wurden deshalb im letzten Jahr nur noch kurzfristige Verträge abgeschlossen. Der Beschaffungskordinator hat jedoch keine Kenntnisse über den Stand der Ausschreibungsvorbereitung, obwohl die neuen Auftragnehmer in Posieux in etwa elf Monaten mit der Leistungserbringung starten müssen.

Beurteilung:

Der Abruf der von den zentralen Beschaffungsstellen des Bundes vergebenen Rahmenverträge ist korrekt. Bei den freihändigen Vergaben muss jedoch mehr Wettbewerb geschaffen werden. Den Bedarfsträgern muss ausserdem mehr beschaffungsspezifischer Support gegeben werden, damit sie ihre Produktanforderungen marktöffnend definieren und dort, wo er grundsätzlich möglich ist, auch Wettbewerb geschaffen wird. Eine Bündelung von immer wiederkehrenden Leistungen und gleich gelagerten Produkten ist zu planen, auszuschreiben und allenfalls mit Rahmenverträgen zu vergeben. Ein Beizug der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes mit allfälligem Bündelungspotenzial über Agroscope hinaus ist situativ zu prüfen.

3.3 Es fehlen teilweise Pflichtenhefte von Agroscope

Teilweise fehlen von Agroscope erstellte Pflichtenhefte. Manchmal liegen nur die Offerten des Auftragnehmers vor. Es werden teilweise Offerten mit Lösungsvorschlägen auch mündlich verlangt. Bei im Einladungsverfahren durchgeführten Beschaffungen fehlt mit einer Ausnahme die vorgängige Festlegung der Zuschlagskriterien mit deren Gewichtung.

Werden bei Beschaffungen im Wettbewerb Zuschlagskriterien definiert – was nicht immer der Fall war oder erst bei der Offertbewertung – werden solche wie z. B. „Interesse am Auftrag“, „unter anderem...“ festgelegt. Das Zuschlagskriterium „Tätigkeit der Firma mindestens fünf Jahre in der Informatik“ wurde ebenfalls verwendet. Bei der Preisbewertung wurde dieser etwa mit 10 % oder 30 % für Bewachungsaufgaben gewichtet. Als Preisbewertungsmodell kam auch das Asymptotische zur Anwendung, das bei doppeltem Preis 50 % und bei einem vierfachen Preis noch 25 % der Punkte ergibt. Ein weiter angewendetes Modell war, dem höchsten Preis einen Punkt und dem tiefsten drei Punkte zu vergeben. Bei diesem Modell erhält jeder mindestens 33 % der Maximalpunkte.

Beurteilung:

Fehlen Pflichtenhefte des Auftraggebers und sind nur Offerten des Auftragnehmers im Dossier enthalten, erweckt es den Eindruck, dass das Bedürfnis von diesem festgelegt wurde. Grundsätzlich soll die Vorgabe des Auftraggebers schriftlich dokumentiert sein, denn nur so besteht Klarheit, was er effektiv verlangt.

Damit Transparenz und Gleichbehandlung aller Anbieter sichergestellt wird, sind auch beim Einladungsverfahren die Bewertungskriterien inklusive deren Gewichtung vorgängig festzulegen. Die Zuschlagskriterien müssen so formuliert werden, dass der Offertsteller weiss, was bewertet wird. Kriterien wie die oben erwähnten („Interesse am Auftrag“, „unter anderem...“) erfüllen diese Ansprüche nicht. Mit den Zuschlagskriterien wird das auftragsbezogene, wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt, während mit den Eignungskriterien die generelle Befähigung der Firma ermittelt wird. „Tätigkeit der Firma mindestens fünf Jahre in der Informatik“ ist dementsprechend klar ein Eignungskriterium. Um vom wirtschaftlich günstigsten Angebot überhaupt sprechen zu können,



muss der Preis angemessen gewichtet werden. Das BBL empfiehlt als Mindestwert 30 %. Dieser Mindestwert ist sicher angemessen für intellektuelle Dienstleistungen. Bei geringeren Anforderungen, etwa für Bewachungsaufgaben, wäre er wohl höher zu gewichten. Auch eine Preisgewichtung von 25 % für einen Zaun ist zu gering. Das geeignete Preisbewertungsmodell ist auftragsspezifisch, in Abhängigkeit vom erwarteten Offertpreis-Segment festzulegen. Auf ein Modell, wie teilweise von Agroscope verwendet, das sogenannte Gratispunkte vergibt und sich an der höchsten Offerte orientiert, ist zu verzichten.

Entsprechende Leitplanken sind in den Vorgaben von Agroscope festzulegen. Bei der Bestimmung der Eignungs- und Zuschlagskriterien ist das Beschaffungs-Know-how miteinzubeziehen.

3.4 Die Offertevaluationen müssen verbessert werden

Die Evaluationsberichte der WTO-Ausschreibungen sind teilweise umfassend und nachvollziehbar, teilweise aber unvollständig oder fehlen ganz. Sie bestehen z. B. nur aus einer Excelliste aus der abzuleiten ist, dass es zwei Offertsteller gab. Des Weiteren wurde die Bewertung der Eignungskriterien nicht dokumentiert.

Bei den Beschaffungen im Einladungsverfahren fehlen teilweise die Zuschlagskriterien gänzlich. Es wurde allerdings auch ohne Bezug auf die definierten Zuschlagskriterien bewertet. Zudem gab es einen Evaluationsbericht mit Status „in Arbeit“. Bei einem Geschäft wurden drei Offerten bewertet, zwei aus dem Jahr 2013 und die Berücksichtigte von 2015. Bei einem weiteren Geschäft erhielt die Offerte mit dem zweithöchsten Preis den Zuschlag; ohne Gewichtung der Zuschlagskriterien und nur mit generellen verbalen Bemerkungen kann der Entscheid nicht nachvollzogen werden.

Bei einigen Offertbewertungen wurden Punktabzüge vorgenommen, diese wurden jedoch nicht begründet.

Beurteilung:

Um den Beschaffungsgrundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung aller Anbieter gerecht zu werden, muss nicht nur bei den WTO-Ausschreibungen, sondern ebenfalls im Einladungsverfahren ein Evaluationsbericht erstellt werden. Darin ist die Bewertung der Offerten gemäss den vorgängig definierten Zuschlagskriterien zu dokumentieren. Allfällige Punktabzüge sind klar zu begründen. Die geprüften Offertevaluationen sind sehr häufig zu wenig transparent. Deshalb ist oft nicht nachvollziehbar, ob das wirtschaftlich günstigste Angebot berücksichtigt wurde. Ferner ist die Gleichbehandlung aller Anbieter nicht gegeben, wenn Offerten aus dem Jahr 2013 und die Berücksichtigte von 2015 miteinander verglichen werden. Dies erweckt den Anschein, dass der Wunschkandidat berücksichtigt wurde.

Leitplanken für die Offertevaluationen sind von Agroscope in die Vorgaben aufzunehmen.

3.5 Das Vertragswesen ist besser zu regeln

Es besteht bei Agroscope keine Regelung, wann Beschaffungen mit einem Vertrag und mit einer Bestellung abgewickelt werden sollen.

Im Musterformular für Bestellungen ist aufgeführt, dass dieses den allgemeinen Einkaufsbedingungen des Bundes sowie allenfalls den Agroscope-Sicherheitsnormen unterliegt. Dabei sind die gültigen, massgebenden Bestimmungen nicht klar und nicht eindeutig bestimmt. Die entsprechenden Dokumente sind auch nicht integrierender Bestandteil der Bestellung. Vereinzelt wird in den Verträgen nur mit einem Link auf die Webseite des BBL verwiesen.

Bei Bestellungen mit dem erwähnten Formular verlangt Agroscope jeweils eine Bestätigung des Beauftragten. Diese Bestätigungen enthielten oft Auftragnehmer spezifische Bestimmungen, wie z. B. „massgebendes französisches Recht mit Gerichtsstand Paris“, und umfassten nicht immer das bestellte Leistungspaket. Auf diese Änderung hat Agroscope nie reagiert.

Erfolgen Bestellungen über einen Rahmenvertrag wird in den Bestellungen nicht auf diesen, sondern auf die massgebenden AGB hingewiesen.

Beurteilung:

Wird in den Verträgen auf die massgebenden AGB nur mit Link verwiesen, muss sichergestellt sein, dass unter diesem sowohl die aktuellen als auch diejenigen AGB abrufbar sind, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gültig waren. Wenn diese nicht während der ganzen Vertragsdauer abrufbar sind, können sie nicht durchgesetzt werden.

Werden Bestellungen vom Auftragnehmer in abgeänderter Form bestätigt und Agroscope reagiert nicht darauf, so gelten diese stillschweigend als akzeptiert. Es ist sicher nicht im Interesse von Agroscope, wenn somit im Streitfall etwa französisches Recht massgebend ist und in Paris verhandelt werden müsste. Es soll klar geregelt werden, wann Aufträge mit einem Vertrag abgeschlossen werden sollen.

Werden Bestellungen über einen Rahmenvertrag getätigt, muss auf diesen Bezug genommen werden, weil sonst die entsprechenden Bestimmungen für die Bestellung nicht anwendbar sind. Bei solchen Bestellungen soll nur der Leistungsumfang und Preis – nicht aber die neuen AGB – angegeben werden, denn diejenigen des Rahmenvertrages sind genauso für diese Bestellung massgebend.



3.6 Es sind klare Vorgaben für die Struktur und Inhalte der Geschäftsdokumentation zu erlassen

Bei Agroscope gibt es keine Vorgaben, wie die Geschäfte dokumentiert werden müssen und nach welcher Struktur und Namenskonvention der einzelnen Dokumente sie zu erfolgen haben. Dementsprechend erfolgt die Dokumentation sehr individuell. Eine Geschäftsübersicht besteht in der Regel nicht. Die Nachvollziehbarkeit ist meistens kaum möglich, was eine interne Stellvertretung massiv erschwert. Bestellungen erfolgen teilweise mündlich, allenfalls gibt es eine Auftragsbestätigung des Lieferanten. Es gibt Geschäfte, bei denen nichts oder nur Rechnungen vorhanden sind. Bei einem Geschäft wurde eine Rechnung geliefert und nach Nachfrage konnte eine nicht unterschriebene, ältere Bestellung nachgereicht werden. Daneben fehlen Evaluationsberichte oder sie tragen noch den Status „in Arbeit“².

Beurteilung:

Der Beschaffungsgrundsatz der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Geschäfte bei Agroscope ist weitgehend erschwert. Für die Nachvollziehbarkeit einer Beschaffung müssen alle Prozessschritte so dokumentiert werden, dass sie für Dritte nachvollziehbar sind. Das heisst, es müssen beispielsweise die Bedarfsanalyse und deren Genehmigung, die Verfahrenswahl mit einer allfälligen Begründung der freihändigen Vergabe über dem Schwellenwert, die Ausschreibungsunterlagen auch für Beschaffungen im Einladungsverfahren mit gewichteten Zuschlagskriterien, die Ausschreibung inkl. Publikation, das Offertöffnungsprotokoll, der Evaluationsbericht mit Bewertung und Begründung der Punktabzüge, die Beschaffungsentscheide mit Publikation, der Vertrag mit allfälligen Vertragsnachträgen inklusive deren Begründungen und Genehmigungen, der Auftragsabschluss mit Erfolgskontrolle dokumentiert werden.

Agroscope muss die Abwicklung der Einzelgeschäfte neu organisieren, in die Prozesse einpflegen und darauf basierend, entsprechende Hilfsmittel erarbeiten. Damit muss sichergestellt werden, dass die im ganzen Beschaffungsablauf – von der Bedarfsermittlung bis zum Vertragsabschluss – festgestellten Mängel behoben werden. Die Geschäftsdokumentation muss nach klaren Vorgaben strukturiert sein. Und es muss vorgegeben werden, was in welcher Qualität zu dokumentieren ist. Die entsprechenden Anforderungen sind in den Weisungen vorzugeben (siehe Empfehlung 2).

² Vgl. auch die Unterkapitel „Bedarf“, „Verfahrenswahl“, „Wettbewerb“, „Offertevaluation“ und „Vertragswesen“.

4 Verschiedenes

4.1 Grundsätze der ordentlichen Rechnungslegung und Buchführung werden bei den Versuchstieren nicht eingehalten

Gemäss Artikel 57 Finanzhaushaltgesetz (FHG) dürfen die Verwaltungseinheiten beschaffen, sofern sie über einen bewilligten Kredit verfügen.

Seit dem Jahr 2007 hat Agroscope für rund 937 000 Franken Versuchstiere gekauft. Nach Forschungsende hat sie die Tiere mehrheitlich an Schlachthöfe verkauft. Der kumulierte Ertrag der Periode 2007 bis Herbst 2015 beträgt rund 1,5 Mio. Franken. D. h., ohne Aufwände für die Tierpflege hat Agroscope rund 530 000 Franken erwirtschaftet.

Agroscope bucht wie folgt kredit- und aufwandneutral:

Soll	Haben	Ereignis / Vorgang
3117006000 fw Versuchstiere	Verbindlichkeiten Dritte	Einkauf Tiere / Kreditorenrechnung buchen
	4399908000	
Forderungen	Drittmittelertrag	Verkauf Tiere / Debitorenrechnung buchen
4399908000	1011618040 ALP	
Drittmittelertrag	Versuchstiere	Umbuchung Ertrag auf Kontokorrent
1011618040 ALP	3117006000 fw	
Versuchstiere	Versuchstiere	Umbuchung Ertrag auf Aufwand / Kreditneutralisierung

Da es nie Gelder Dritter waren, verbucht Agroscope seit Kurzem die Erträge auf das Sachkonto 4230001000 Verkäufe statt 4399908000 Drittmittelertrag.

Am 10. Juli 2015 hat [REDACTED] dem Fachbereichsleiter Finanzinspektorat BLW einen Vorschlag für die Beantragung der Ausnahmegewilligung für den An- und Verkauf von Versuchstieren zugestellt. Sie schreibt, dass das Dokument ans Generalsekretariat WBF zur Validierung soll und hernach an die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV). Laut Agroscope soll es Gespräche bezüglich dieser aufwandmindernden Buchungen mit der EFV gegeben haben. Die EFV hat auf Anfrage weder einen Nachweis dieser Gespräche noch eine Bewilligung erhalten.

Beurteilung:

Die aufwandmindernden Buchungen ermöglichen Agroscope, Tiere ausserhalb des ordentlichen Budgets kreditneutral zu beschaffen. Auf dem Kontokorrent verbleibt die Differenz zwischen dem Kauf und dem Verkauf. Gemäss seinem Mail vom 27. April 2015 ist [REDACTED] der Ansicht gewesen, dass Agroscope einen Teil des Überschusses der rund 585 000 Franken an die Bundeskasse übertragen kann. Bedingung sei, dass er auch künftig Versuchstiere ausserhalb des ordentlichen Budgets beschaffen könne. Basierend auf diesem Mail hat [REDACTED] am 29. April 2015 400 000 Franken vom Kontokorrent 1011618040 ALP Versuchstiere aufs Ertragskonto 42300010100 fw Tiervverkäufe umgebucht. Den entsprechenden Buchungsbeleg Nr. 10007557 hat [REDACTED] unterzeichnet. Beide sind gemäss Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung Ziffer 5.6 nicht zeichnungsberechtigt.

Gemäss Finanzhaushaltverordnung (FHV) führen die Verwaltungseinheiten ihre Buchhaltung nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, Richtigkeit, Rechtzeitigkeit und Nachprüfbarkeit. Artikel 54 Buchstabe d der EFV regelt, dass Aufwände und Erträge getrennt voneinander ausgewiesen werden.



Die Buchführung im Zusammenhang mit den Versuchstieren ist somit weder ordnungsgemäss noch erfüllt sie die Grundsätze der ordnungsmässigen Rechnungslegung.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt Agroscope, die Buchhaltung der Versuchstiere entsprechend den rechtlichen Vorgaben und den internen Weisungen der EFV zu führen. Die Grundsätze der ordnungsmässigen Rechnungslegung und Buchführung sind vollständig zu erfüllen.

Stellungnahme von Agroscope:

Diese Empfehlung ist schon Teil des FISP Berichtes 2014 und ist in Bearbeitung. Eine Ausnahmegewilligung wurde beantragt und wird zur Zeit vom FISP beurteilt.

4.2 Die Beschaffung von Rindvieh erfolgt nicht rechtskonform

Geprüft wurden die Beschaffungen von Zuchthengsten für Avenches und von Rindvieh für Posieux. Das Vorgehen ist unterschiedlich. Während die Zuchthengste von Agroscope selber beschafft werden, erfolgt dies für das Rindvieh durch mehrere externe Dienstleister.

Jährlich werden drei bis fünf Zuchthengste für insgesamt maximal 100 000 Franken beschafft. Der Höchstpreis liegt bei etwa 20 000 Franken. Gemäss Tierzuchtverordnung (TZV) bestimmt der Schweizer Freibergerverband über die zweistufige Leistungsprüfung für die Hengstkörung. Die Pferdekommision entscheidet anhand der Rangierung der jährlich rund 14-15 gekörten Hengste, mit welchen Pferdebesitzern einzeln Preisverhandlungen durchgeführt werden. Dabei berücksichtigt das Schweizerische Nationalgestüt auch die Wünsche der Genossenschaften. Dieses Einverständnis ist nötig, da die Bundeshengste hernach auf die Deckstationen der Genossenschaften in Pension gehen. Der Vertrag wird mittels Handschlag abgeschlossen, ein schriftlicher Vertrag, unterschrieben vom Institutsleiter und vom Forschungsbereichsleiter Pferde und Bienen, folgt. Agroscope verlängert darin die gesetzliche Gewährleistungsfrist von neun Tagen auf zwei Monate.

Für die Aufträge der Rindviehbeschaffung definieren die Forschungsleiter den Tierbedarf. Der stellvertretende Bereichsleiter plant den Bedarf etwa vier bis acht Wochen vor Forschungsstart unter Einbezug des vorhandenen, eigenen Bestandes. Die Berechnungen des stellvertretenden Bereichsleiters sind nicht dokumentiert. Agroscope bestellt die Tiere in der Regel telefonisch. Es gibt weder eine Offerte, eine Bestellbestätigung noch einen Vertrag, nur Rechnungen. Das Beschaffungsvolumen von 2014 bis Ende September 2015 beträgt bei den drei Viehhändlern insgesamt 345 000 Franken. Die Viehhändler kaufen die Tiere auf dem Markt und stellen sie Agroscope in Rechnung. Dabei kennt Agroscope die Preise für die Tiere nicht, welche diese auf dem Markt bezahlen. Die Viehhändler erhalten die Aufträge schon seit vielen Jahren freihändig.

Beurteilung:

Für diese spezielle Pferdebeschaffung ist das angewandte Verfahren grundsätzlich zweckmässig. Hingegen ist die Evaluation durchwegs nicht dokumentiert und für Dritte intransparent. Laut GZO vom 18. September 2014 ist jedoch nicht der Forschungsbereichsleiter zeichnungsberechtigt, sondern die Leiterin Ressourcen. Ausserdem wäre für Verträge über 20 000 Franken vorgängig das Visum des Rechtsdienstes erforderlich. Folglich ist entweder die Praxis oder die GZO anzupassen.

Bei diesem Auftragsvolumen darf die Rindviehbeschaffung nicht freihändig, sondern muss im Wettbewerb vergeben werden. Agroscope bestätigt, dass bei den Viehhändlern ein Markt besteht. Auch die Intransparenz zwischen den Preisen vom Ankauf der Tiere durch die Händler und deren Weiterverrechnung ist stossend. Transparenz könnte geschaffen werden, wenn bei den Händlern nur deren Dienstleistung eingekauft und die Tiere direkt verrechnet würden.

Weiter sollte wie beim Pferde- auch beim Rindvieheinkauf eine schriftliche vertragliche Vereinbarung abgeschlossen werden.

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt Agroscope, beim Rindvieheinkauf Wettbewerb zu schaffen. Es ist zudem mehr Transparenz in die Beschaffungen zu bringen. Die Kaufentscheide von der Pferdekommision einerseits, die Bedarfsermittlungen für den Rindvieheinkauf andererseits, sind zu dokumentieren. Auch Vieheinkäufe sind vertraglich zu regeln; eine Kongruenz zwischen der Praxis und der Geschäfts- und Zuständigkeitsverordnung ist ferner zu schaffen.

Stellungnahme von Agroscope:

Agroscope sucht eine wirtschaftliche umsetzbare Lösung, um die Anforderung der Empfehlung zu erfüllen.

4.3 Die Vereinbarung mit der Universität Bern regelt die Beschaffungsgrundsätze nicht

Agroscope hat am 28. Dezember 2011 eine Vereinbarung mit der Universität Bern bezüglich des gemeinsamen Betriebs des Schweizerischen Instituts für Pferdemedizin (ISME) abgeschlossen. Für tiermedizinische Leistungen an den Pferden des Schweizerischen Nationalgestüts (SNG) werden der Universität Bern pro Jahr 200 000 Franken überwiesen. Dieser Betrag wird für den Einkauf von Medikamenten und Verbrauchsmaterial, für Forschungsprojekte, die Anstellung von Personal sowie Investitionen verwendet. Agroscope hält fest, dass die Summe von 200 000 Franken auf den Erfahrungswerten früherer Jahre gründen. Gemäss Agroscope wird diese Vereinbarung gegenwärtig vom Rechtsdienst überprüft.

Beurteilung:

Aus beschaffungsrechtlicher Sicht ist Folgendes zu bemerken: Mit dieser Vereinbarung wird der Einkauf gemäss Art. 2 d VöB an einen Dritten delegiert. Demnach gelten, wenn die Beschaffungen für eine Auftraggeberin durch eine Drittperson durchgeführt werden, dieselben Bestimmungen, wie wenn diese die Beschaffungen selber durchführt. Weiter zu beachten ist Artikel 2c Absatz 1 VöB. Wenn mehrere dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht unterstellte Auftraggeber gemeinsam beschaffen und der Bund den höheren Anteil hat, gilt Bundesrecht. Agroscope soll sicherstellen, dass die durch die Vereinbarung mit der Universität Bern delegierten Einkäufe konform mit dem Beschaffungsrecht abgewickelt werden.



5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 23. November 2015 statt. Teilgenommen haben:

██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
██████████	██████████
Urs Matti	EFK
Peter Zumbühl	EFK

Sie ergab grundsätzliche Übereinstimmung mit den Feststellungen und Empfehlungen des Berichts.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen, Glossar und Priorisierung der Empfehlungen

Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltsverordnung (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 der Bundesverwaltung (Org-VöB, SR 172.056.15)

Glossar

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
GZO	Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISME	Schweizerisches Institut für Pferdemedizin
SNG	Schweizerisches Nationalgestüt
TSV	Tierzuchtverordnung
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WBF	Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organization

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).