

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



# Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings

Bundesamt für Bauten und Logistik

|                            |  |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse             | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)                     |
| Adresse de commande        | Monbijoustrasse 45                                       |
| Indirizzo di ordinazione   | 3003 Bern  |
| Ordering address           | Schweiz  |
| Bestellnummer              | 1.18092.620.00233  |
| Numéro de commande         |  |
| Numero di ordinazione      |  |
| Ordering number            |  |
| Zusätzliche Informationen  | <a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>   |
| Complément d'informations  | <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a> |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO                                   |
| Additional information     | + 41 58 463 11 11  |
| Abdruck                    | Gestattet (mit Quellenvermerk)                           |
| Reproduction               | Autorisée (merci de mentionner la source)                |
| Riproduzione               | Autorizzata (indicare la fonte)                          |
| Reprint                    | Authorized (please mention source)                       |

# Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>L'essentiel en bref</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>L'essenziale in breve</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>Key facts</b> .....   | <b>10</b> |
| <b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....  | <b>13</b> |
| 1.1 Ausgangslage .....   | 13        |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen.....  | 13        |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....   | 13        |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....  | 13        |
| 1.5 Schlussbesprechung .....   | 14        |
| <b>2 Das Beschaffungswesen Bund</b> .....  | <b>15</b> |
| 2.1 Eine Beschaffungsstrategie Bund besteht nicht .....  | 15        |
| 2.2 Der Beschaffungsprozess in der Bundesverwaltung ist nicht standardisiert .....                       | 16        |
| <b>3 Das Beschaffungscontrolling Bund</b> .....  | <b>20</b> |
| 3.1 Die Einführung einer zentralen Stammdatenverwaltung befindet sich in Planung ....                    | 20        |
| 3.2 Eine Publikation des Reporting-Sets wird künftig erfolgen .....                                      | 21        |
| 3.3 Veröffentlichung eines gemeinsamen Jahresberichts der grossen zentralen<br>Beschaffungsstellen ..... | 22        |
| <b>4 Das Vertragsmanagement Bund</b> .....   | <b>24</b> |
| 4.1 Das Projekt Nachachtung Org-VöB nimmt wichtige Veränderungen auf .....                               | 24        |
| 4.2 Vertragsmanagement Bund – Ausblick .....   | 25        |
| <b>5 Umsetzungsstand der Empfehlungen der EFK – Zusammenfassung</b> .....                                | <b>26</b> |
| <b>Anhang 1: Nachprüfung EFK-Empfehlungen</b> .....  | <b>27</b> |
| <b>Anhang 2: Rechtsgrundlagen</b> .....  | <b>36</b> |
| <b>Anhang 3: Abkürzungen</b> .....   | <b>37</b> |

# Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings Bundesamt für Bauten und Logistik

## Das Wesentliche in Kürze

---

Im vorliegenden Bericht prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Umsetzung ihrer Empfehlungen in den Bereichen Beschaffungswesen und -controlling Bund.<sup>1</sup> Gleichzeitig und zuhanden der Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) werden der Stand und die Entwicklung der Empfehlungen der FinDel geprüft. Sie umfassen sehr ähnliche und verwandte Themenbereiche und sind im Tätigkeitsbericht der FinDel des Jahres 2017 vom 13. März 2018 enthalten.

### **Beschaffungswesen: Eine Strategie und harmonisierte Prozesse befinden sich in Vorbereitung**

Die FinDel fordert den Bundesrat (BR) in ihrer ersten Empfehlung auf, «spätestens auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)» eine übergeordnete «Beschaffungsstrategie Bund» zu beschliessen. Die Umsetzung obliegt der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB). Derzeit befindet sich das totalrevidierte BöB in parlamentarischer Beratung, wann diese abgeschlossen sein wird, ist ungewiss.

In ihrer zweiten Empfehlung fordert die FinDel den BR auf, die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung in bundesweit gültige Standardprozesse zu überführen. Über ein verbindliches Beschaffungsmanagementsystem soll künftig der gesamte Beschaffungsprozess abgebildet werden. Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden und beauftragte das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) mit der Umsetzung. Vorreiter eines standardisierten, systemisch abgebildeten Beschaffungsprozesses stellt das Modul Vergabemanagement (VG) der bundesweit lizenzierten Software «Teamwork Solution VM» dar. Das VG wurde bereits in einem Pilotprojekt getestet und wurde zum Prüfungszeitpunkt nur beim Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angewendet. Trotz Interessensbekundungen anderer Departemente hat das BBL seit dem Pilotprojekt 2015 VG nicht weiter ausgerollt. Mit Blick auf das Programm SUPERB23<sup>2</sup> bestehen Bedenken betreffend die Wirtschaftlichkeit einer weiteren Umsetzung von VG. Im Rahmen des Programms SUPERB23, unter Leitung des BBL, wird 2019 die Möglichkeit einer Ablösung von VM-Bund untersucht. Von diesen Ergebnissen wird die weitere Implementierung des Moduls VG abhängen.

Die EFK empfiehlt ein systemisch abgebildetes Vergabemanagement in den künftigen Lösungsansätzen für die gesamte Bundesverwaltung zugänglich zu machen.

---

<sup>1</sup> Betroffen sind nachfolgende Prüfungen: 15610 (Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements), 14373 und 15318 (Bundesamt für Bauten und Logistik) sowie 14374 (Bundesamt für Strassen).

<sup>2</sup> Mehr dazu unter [https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme\\_projekte/projekt-superb23.html](https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme_projekte/projekt-superb23.html)

## **Beschaffungscontrolling: Eine zentrale Stammdatenverwaltung befindet sich in Vorbereitung**

Die FinDel fordert den BR in ihrer dritten Empfehlung auf, die Vorbereitungen für eine gemeinsame Stammdatenverwaltung der Bundesverwaltung zu starten. Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung obliegt dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD). Mit dem BR-Antrag «Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes» kommt das EFD der Empfehlung der FinDel nach. Der BR-Antrag wurde im Dezember 2018 behandelt und es wurde ihm zugestimmt.

In ihrer vierten Empfehlung fordert die FinDel den BR auf, den jährlichen Bericht über das Beschaffungscontrolling (Reporting-Set) ab 2018 in einer für die Finanzoberaufsicht stufengerechten Form zu verfassen, diesen zu genehmigen und zu veröffentlichen. Der BR ist mit dieser Empfehlung teilweise einverstanden. Das Reporting-Set 2018 (für 2017) erfolgte in neuer Form und wird ab 2019 (für 2018) veröffentlicht. Eine Genehmigung des Reportings durch den BR lehnte dieser ab.

Die FinDel fordert den BR in ihrer fünften Empfehlung auf, zu veranlassen, dass künftig die drei grossen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes einen gemeinsamen Jahresbericht veröffentlichen. Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Publikation wird ab 2019 erfolgen.

## **Vertragsmanagement: Das aktuelle Projekt nimmt wichtige Veränderungen auf**

Die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) enthält Anforderungen, die bis dato durch die Verwaltungseinheiten (VE) noch nicht oder nur teilweise erfasst werden konnten. Ab 1. Januar 2019 war die Erfassung dieser Anforderungen zwingend. Daher setzte das BBL im Rahmen des Projekts Nachachtung Org-VöB, welches von September 2016 bis März 2019 lief, die Vorgaben um und pflegte neue Muss-Eingabefelder in VM-Bund ein. Eines dieser neuen Muss-Eingabefelder stellt die Frage «Wurde das Preisprüfungs- und Einsichtsrecht in den Vertrag aufgenommen?». Das Feld ist nicht obligatorisch mit «Ja» zu markieren, wenn die Voraussetzungen bezüglich Preisprüfungs- und Einsichtsrecht gegeben sind (Leistungen grösser oder gleich 1 Million Franken, die nicht im Wettbewerb vergeben wurden). Die EFK empfiehlt dies bei den entsprechenden Voraussetzungen als «Muss» zu verlangen.

## **Umsetzungsstand der Empfehlungen der EFK**

Die EFK hat die Umsetzung bzw. den Stand von 20 ihrer Empfehlungen untersucht<sup>3</sup>. Bei vier handelt es sich um Prio-A-Empfehlungen. Drei davon wurden als umgesetzt oder geschlossen beurteilt. Eine dieser Empfehlungen ist nur teilweise umgesetzt, weil die Delegation von Beschaffungskompetenzen mit der Revision der Org-VöB neu geregelt wurde, der EFK jedoch zum Prüfungszeitpunkt wichtige Nachweise bzw. Kontrollen, welche in der Verordnung verlangt sind, fehlten. Ein entsprechender Bericht der BKB befindet sich, nach Aussage des BBL, derzeit im Entwurf.

---

<sup>3</sup> Die detaillierten Ausführungen zu allen Empfehlungen sind dem Anhang 1 zu entnehmen.

# Audit transversal de l'état et de l'évolution de la gestion des contrats et du controlling des achats

## Office fédéral des constructions et de la logistique

### L'essentiel en bref

---

Dans ce rapport, le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine la mise en œuvre de ses recommandations dans les domaines des marchés publics et du controlling des achats de la Confédération<sup>1</sup>. Parallèlement il audite, à l'intention de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin), l'état et l'évolution des recommandations faites par cette dernière au Conseil fédéral. Celles-ci couvrent des thématiques similaires ou connexes. Elles figurent dans le rapport d'activité 2017 de la DéFin du 13 mars 2018.

#### **Marchés publics: stratégie et harmonisation des processus en cours de préparation**

Dans sa première recommandation, la DéFin invite le Conseil fédéral (CF) à adopter, « au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la révision totale de la loi sur les marchés publics (LMP), une stratégie » globale « de la Confédération en matière d'acquisitions ». La mise en œuvre incombe à la Conférence des achats de la Confédération (CA). Le projet de révision totale de la LMP est actuellement en consultation parlementaire. Le moment de l'achèvement de ce travail reste incertain.

La deuxième recommandation invite le CF à transformer les procédures d'acquisition en vigueur dans l'administration fédérale en des procédures standard, applicables à l'ensemble de la Confédération. À l'avenir, un système de gestion des achats contraignant devra refléter l'ensemble du processus d'acquisition. Le CF a approuvé cette recommandation et chargé l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) de la mettre en œuvre. Le module de gestion des adjudications du logiciel « Teamwork Solution VM » utilisé sous licence à l'échelle de la Confédération est pionnier en matière de procédures d'acquisition standardisées et décrites de manière systématique. Il a déjà été testé dans le cadre d'un projet pilote et n'était utilisé que par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) au moment de l'audit. Malgré l'intérêt manifesté par d'autres départements, l'OFCL n'en a pas poursuivi le déploiement depuis le projet pilote en 2015. Dans la perspective du programme SUPERB23<sup>2</sup>, des préoccupations existent quant à la rentabilité d'un tel déploiement. Dans le cadre de ce programme, la possibilité de remplacer le système de gestion des contrats de la Confédération sera étudiée en 2019 sous l'égide de l'OFCL. La poursuite de la mise en œuvre du module dépendra de ces résultats.

Concernant les solutions envisagées à l'avenir, le CDF recommande de mettre à la disposition de l'administration fédérale un système de gestion décrivant les adjudications de manière systématique.

---

<sup>1</sup> Sont concernés les audits suivants: 15610 (Secrétariat général du Département fédéral des finances), 14373 et 15318 (Office fédéral des constructions et de la logistique) ainsi que 14374 (Office fédéral des routes).

<sup>2</sup> Pour plus d'informations à ce sujet : [https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/themen/programme\\_projekte/projekt-superb23.html](https://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/themen/programme_projekte/projekt-superb23.html)

## **Controlling des achats: système de gestion centralisée des données de base en préparation**

Dans sa troisième recommandation, la DéFin demande au CF d'entamer les travaux préparatoires visant à mettre en place une gestion commune des données de base pour l'administration fédérale. Le CF souscrit à cette recommandation. La mise en œuvre incombe au Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF). Avec sa proposition de « Stratégie pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération » soumise au CF, le DFF a suivi cette recommandation. La proposition au CF a été discutée et approuvée en décembre 2018.

Dans sa quatrième recommandation, la DéFin demande au CF de rédiger le rapport annuel sur le controlling des achats (set de reporting), à partir de 2018, sous une forme adaptée à la haute surveillance financière, de l'approuver et de le publier. Le CF est partiellement d'accord avec cette recommandation. Le set de reporting 2018 (pour 2017) a été restructuré et sera publié à partir de 2019 (pour 2018). Le CF a refusé d'approuver le reporting.

Dans sa cinquième recommandation, la DéFin invite le CF à faire en sorte que, à l'avenir, les trois principaux services d'achat centraux de la Confédération publient un rapport annuel conjoint. Le CF est d'accord avec cette recommandation. Le rapport sera publié en 2019.

## **Gestion des contrats: le projet actuel intègre d'importants changements**

L'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP) contient des exigences que les unités administratives (UA) n'ont pas encore pu saisir, ou seulement en partie. La saisie de ces exigences était obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Dans le cadre du projet « Respect des dispositions de l'Org-OMP », qui s'est déroulé de septembre 2016 à mars 2019, l'OFCL a donc mis en œuvre les directives en introduisant de nouveaux champs de saisie obligatoires dans le système de gestion des contrats de la Confédération. L'un de ces nouveaux champs de saisie pose la question suivante: « Le droit d'examiner et le droit de consultation ont-ils été inclus dans le contrat? » Il n'est pas obligatoire de marquer ce champ d'un « oui » si les conditions relatives au droit d'examiner et au droit de consultation sont remplies (prestations supérieures ou égales à 1 million de francs qui n'ont pas été attribuées par le biais d'un appel d'offres). Le CDF recommande de l'exiger comme champ obligatoire dans les conditions correspondantes.

## **État d'avancement des recommandations du CDF**

Le CDF a examiné l'état de mise en œuvre ou d'avancement de 20 de ses recommandations<sup>3</sup>. Quatre d'entre elles ont le statut « Prio-A »: trois ont été considérées comme mises en œuvre ou achevées, une comme partiellement mise en œuvre, parce que la délégation de compétences d'acquisition a fait l'objet d'une nouvelle réglementation avec la révision de l'Org-OMP. Or le CDF ne disposait pas, au moment de l'audit, des preuves importantes ou des contrôles requis par l'ordonnance. Selon l'OFCL, un rapport correspondant de la CA est en cours d'élaboration.

**Texte original en allemand**

---

<sup>3</sup> Les explications détaillées concernant toutes les recommandations figurent à l'annexe 1.

# Verifica trasversale dello stato di attuazione e dell'evoluzione della gestione dei contratti e del controllo gestionale degli acquisti

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

## L'essenziale in breve

---

Nel presente rapporto il Controllo federale delle finanze (CDF) esamina l'attuazione delle sue raccomandazioni nei settori degli acquisti e del controllo gestionale degli acquisti della Confederazione<sup>1</sup>. Nel contempo verifica, all'attenzione della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), lo stato di attuazione e l'evoluzione delle raccomandazioni formulate da quest'ultima. Tali raccomandazioni trattano argomenti molto simili e correlati tra loro e sono contenute nel rapporto della DelFin del 13 marzo 2018 sulla sua attività nel 2017.

### **Acquisti: una strategia e procedure armonizzate sono in fase di preparazione**

Nella sua prima raccomandazione, la DelFin invita il Consiglio federale (CF) a decidere una «Strategia d'acquisto Confederazione» di ordine superiore «al più tardi al momento dell'entrata in vigore della revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub)». L'attuazione è di competenza della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA). Il progetto di revisione totale della LAPub è attualmente al vaglio del Parlamento, ma non è possibile prevedere quanto durerà la sua trattazione.

Nella sua seconda raccomandazione, la DelFin chiede al CF di trasformare le procedure attuali di acquisto nell'Amministrazione federale in procedimenti standard validi per tutta la Confederazione. In futuro l'intero processo di acquisto dovrà essere registrato mediante un sistema vincolante di gestione degli acquisti. Il CF è d'accordo con questa raccomandazione e ha incaricato l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) di attuarla. Il modulo di gestione delle aggiudicazioni del software «Teamwork Solution VM», la cui licenza è stata acquistata per l'insieme dell'Amministrazione federale, è il precursore di un processo di acquisto standardizzato e descritto in maniera sistematica. Il modulo è già stato testato nell'ambito di un progetto pilota e, al momento della verifica, veniva utilizzato soltanto dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). Nonostante l'interesse manifestato da altri dipartimenti, dal progetto pilota del 2015 l'UFCL non ha testato ulteriormente il modulo. In vista della realizzazione del programma SUPERB23<sup>2</sup>, sono sorti dei dubbi circa l'economicità di un'ulteriore implementazione del modulo. Nell'ambito del suddetto programma, sotto la direzione dell'UFCL, nel corso del 2019 verrà esaminata la possibilità di sostituire il sistema di gestione dei contratti della Confederazione. L'ulteriore implementazione del modulo di gestione delle aggiudicazioni dipenderà dai risultati di questo esame.

---

<sup>1</sup> Le raccomandazioni riguardano le seguenti verifiche: 15610 (Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze), 14373 e 15318 (Ufficio federale delle costruzioni e della logistica) e 14374 (Ufficio federale delle strade).

<sup>2</sup> Per ulteriori informazioni: [https://www.isb.admin.ch/isb/it/home/themen/programme\\_projekte/projekt-superb23.html](https://www.isb.admin.ch/isb/it/home/themen/programme_projekte/projekt-superb23.html)

Per quanto concerne le proposte di soluzioni future, il CDF raccomanda di rendere accessibile a tutta l'Amministrazione federale un sistema di gestione delle aggiudicazioni.

### **Controllo gestionale degli acquisti: un sistema di gestione centrale dei dati di base è in fase di preparazione**

Nella sua terza raccomandazione, la DelFin invita il CF ad avviare i lavori preparatori per introdurre una gestione comune dei dati di base dell'Amministrazione federale. Il CF approva questa raccomandazione. L'attuazione è di competenza della Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (SG-DFF). Conformemente alla proposta del CF di elaborare una «Strategia per lo sviluppo della gestione comune dei dati di base della Confederazione», il DFF attua la raccomandazione della DelFin. La proposta del CF è stata discussa e approvata nel dicembre 2018.

Nella sua quarta raccomandazione, la DelFin chiede al CF di redigere a partire dal 2018 il rapporto annuale sul controllo degli acquisti in una forma più adeguata ai fini dell'alta vigilanza finanziaria, di approvarlo e pubblicarlo. Il CF è in parte d'accordo con questa raccomandazione. Il rapporto annuale del 2018 (per il 2017) è stato riformulato e sarà pubblicato a partire dal 2019 (per il 2018). Il CF ha respinto la raccomandazione che propone l'approvazione del rapporto.

Nella sua quinta raccomandazione, la DelFin invita il CF a fare in modo che in futuro i tre principali servizi centrali d'acquisto della Confederazione redigano insieme un rapporto annuale. Il CF condivide questa raccomandazione. La prima edizione verrà pubblicata nel 2019.

### **Gestione dei contratti: il progetto attuale registra importanti cambiamenti**

L'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub) contiene requisiti che sino ad oggi le unità amministrative non hanno ancora potuto soddisfare o solo in parte. A partire dal 1° gennaio 2019, la registrazione di questi requisiti è obbligatoria per le unità amministrative. Nell'ambito del progetto relativo all'osservanza delle disposizioni dell'OOAPub, che si è svolto da settembre 2016 a marzo 2019, l'UFCL ha quindi attuato tali requisiti introducendo nuovi campi obbligatori nel sistema di gestione dei contratti della Confederazione. Uno di questi nuovi campi obbligatori pone la seguente domanda: «Nel contratto sono stati menzionati il diritto di verifica del prezzo e quello d'esame degli atti?». Non è obbligatorio contrassegnare il campo con un «Sì» se sussistono le condizioni relative al diritto di verifica del prezzo e d'esame degli atti (prestazioni d'importo pari o superiore a 1 milione di franchi che non sono state aggiudicate in condizioni di concorrenza). Il CDF raccomanda di esigere che tale operazione divenga obbligatoria in presenza di tali condizioni.

### **Stato di attuazione delle raccomandazioni del CDF**

Il CDF ha esaminato lo stato di attuazione di 20 delle sue raccomandazioni<sup>3</sup>. Quattro di queste sono raccomandazioni di priorità A. Tre sono state valutate come attuate o completate, mentre una è stata attuata solo in parte, poiché la regolamentazione della delega della competenza in materia di acquisti è stata modificata con la revisione dell'OOAPub. Al momento della verifica il CDF non disponeva tuttavia di alcune prove importanti o controlli richiesti dall'ordinanza. L'UFCL ha comunicato che è in corso di elaborazione un pertinente rapporto della CA.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>3</sup> Le spiegazioni dettagliate di tutte le raccomandazioni sono riportate nell'allegato 1.

# Cross-sectional audit of status and development of contract management and procurement controlling Federal Office for Buildings and Logistics

## Key facts

---

In this report, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the implementation of its recommendations in the areas of federal procurement and controlling.<sup>1</sup> At the same time and for the attention of the Finance Delegation (FinDel), the status and development of FinDel's recommendations were examined. They cover very similar and related topics and are included in the 2017 FinDel activity report of 13 March 2018.

### **Procurement: Strategy and harmonised processes in preparation**

In its first recommendation, FinDel calls on the Federal Council (FC) to adopt an overarching "federal procurement strategy" "at the latest by the time the totally revised Federal Act on Public Procurement (PPA) comes into force". The Federal Procurement Conference (FPC) is responsible for its implementation. The totally revised PPA is currently being discussed by Parliament and it is uncertain when this will be completed.

In its second recommendation, FinDel calls on the FC to transform the existing procurement processes within the Federal Administration into standard processes applicable nationwide. In future, the entire procurement process is to be covered by a mandatory procurement management system. The FC agrees with this recommendation and has instructed the Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) to implement it. The award management module of the "Teamwork Solution VM" software, which is licensed throughout the Confederation, represents the pioneer of a standardised, systemically mapped procurement process. The award management has already been tested in a pilot project and, at the time of the audit, was used only by the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER). Despite expressions of interest from other departments, the FOBL has not rolled out award management further since the 2015 pilot project. With regard to the SUPERB23<sup>2</sup> programme, there are concerns about the economic viability of further implementation of award management. As part of the SUPERB23 programme, under the direction of the FOBL, the possibility of replacing the federal contract management IT application is being investigated in 2019. The further implementation of the award management module will depend on these results.

The SFAO recommends making a systemic approach to award management accessible across the entire Federal Administration in future solutions.

---

<sup>1</sup> The following audits are concerned: 15610 (General Secretariat of the Federal Department of Finance), 14373 and 15318 (Federal Office for Buildings and Logistics) and 14374 (Federal Roads Office).

<sup>2</sup> For further information: [https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme\\_projekte/projekt-superb23.html](https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme_projekte/projekt-superb23.html)

### **Procurement controlling: A central master data management system is in preparation**

In its third recommendation, FinDel calls on the FC to start preparations for a joint master data management system for the Federal Administration. The FC agrees with this recommendation. The General Secretariat of the Federal Department of Finance (GS-FDF) is responsible for its implementation. With the FC's "Strategy for the expansion of the Confederation's joint master data management system" proposal, the FDF is complying with FinDel's recommendation. The FC's proposal was considered and approved in December 2018.

In its fourth recommendation, FinDel calls on the FC to prepare, approve and publish the annual report on procurement controlling (reporting set) from 2018 onwards in a form appropriate to the level of financial supervision. The FC partially agrees with this recommendation. The 2018 reporting set (for 2017) was restructured and will be published as of 2019 (for 2018). The FC declined to approve the reporting.

In its fifth recommendation, FinDel calls on the FC to ensure that the three major central procurement agencies of the Confederation publish a joint annual report in future. The FC agrees with this recommendation. Publication will begin in 2019.

### **Contract management: Current project incorporates important changes**

The Ordinance on the Organisation of Federal Public Procurement (OPPO) contains requirements which have not yet been covered, or only partially, by the administrative units. The FOBL therefore implemented the requirements within the framework of the OPPO compliance project, which ran from September 2016 to March 2019, and introduced new mandatory input fields in the federal contract management IT application. As of 1 January 2019, it was mandatory for the administrative units to complete these input fields. One of these new mandatory fields asks the question "Has the right to price review and inspection been included in the contract?". It is not mandatory to complete this field with "Yes" if the conditions regarding the right to price review and inspection are met (services exceeding or equal to CHF 1 million that were awarded without competition). The SFAO recommends that this be required as a "must" under the relevant conditions.

### **Status of implementation of SFAO's recommendations**

The SFAO examined the implementation and status of twenty of its recommendations<sup>3</sup>, four of which are Prio-A. Three of these were assessed as implemented or completed. One of these recommendations is only partially implemented because the delegation of procurement powers was newly regulated with the revision of the OPPO, but the SFAO lacked the important evidence and controls required by the ordinance at the time of the audit. According to the FOBL, a corresponding report by the FPC is currently being drafted.

**Original text in German**

---

<sup>3</sup> More detailed information on all the recommendations is given in Annex 1.

## Generelle Stellungnahme des Geprüften

Das BBL dankt der EFK für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Das BBL ist grundsätzlich mit den Feststellungen der EFK einverstanden und beschränkt sich aus diesem Grund auf zwei Hinweise: Das BBL ist erstaunt darüber, dass die EFK im Zuge ihrer «Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings» auch Empfehlungen der Finanzdelegation an den Bundesrat überprüft. Im Weiteren weist das BBL darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlung 1 insbesondere von der Machbarkeit im Rahmen des bundesweiten Programms Superb23 abhängt.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte in der Vergangenheit Prüfungen zum Beschaffungswesen und Beschaffungscontrolling Bund durch. Mit der vorliegenden Prüfung soll der Umsetzungsstand der daraus resultierenden Empfehlungen geprüft werden.

Die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2017 Empfehlungen zu ähnlichen und verwandten Themenbereichen gemacht. Die EFK prüfte zu Händen der FinDel den Stand und die Entwicklung dieser Empfehlungen.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Prüfziel war die Beantwortung der folgenden zwei Hauptfragen:

1. Wurden die Empfehlungen aus den Prüfungen 15610 (Generalsekretariat des Eidg. Finanzdepartements / GS-EFD), 14373 und 15318 (Bundesamt für Bauten und Logistik / BBL) sowie 14374 (Bundesamt für Strassen / ASTRA) umgesetzt bzw. ist deren Umsetzung auf Kurs? (siehe Kapitel 5 und Anhang 1)
2. Wurden die Empfehlungen der FinDel bezüglich Beschaffungsstrategie, Beschaffungsprozess und Beschaffungscontrolling/-reporting umgesetzt bzw. ist deren Umsetzung auf Kurs? (siehe Kapitel 2, 3)

Während sich die Empfehlungen der EFK mehrheitlich auf Prozessebene bewegen, sind die Empfehlungen der FinDel mehrheitlich übergeordneter Natur. Um die Lesbarkeit zu unterstützen, folgt der Bericht einem Top-down-Ansatz und behandelt zuerst die Umsetzung der Empfehlungen der FinDel.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Windolf (Revisionsleitung), Hans Rügsegger, Daniel Zoss und Hanspeter Steinmann vom November bis Dezember 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Die Ergebnisbesprechung hat am 31. Januar 2019 mit dem BBL stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BBL, dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD), dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS-UVEK), dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Inneren (GS-EDI) und dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. April 2019 statt. Teilgenommen haben:

Leiterin Abteilung Beschaffung BBL, Stellvertretender Generalsekretär GS-UVEK, Leiter Finanzen und Controlling GS-UVEK, Leiter Abteilung Ressourcen GS-EFD, Leiterin Finanzen GS-EDI. Von Seiten der EFK haben der Federführende, der Mandatsleiter, die Revisionsleiterin und das Prüfteam teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Das Beschaffungswesen Bund

### 2.1 Eine Beschaffungsstrategie Bund besteht nicht

| Stelle | Empfehlung Nr. | Umsetzungsstand |
|--------|----------------|-----------------|
| FinDel | 1              | In Vorbereitung |

#### Empfehlungstext FinDel 1

Die Finanzdelegation ist der Ansicht, dass der Bundesrat zur Konkretisierung der Bestimmungen des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) nebst einer Revision der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) auch eine übergeordnete «Beschaffungsstrategie Bund» beschliessen sollte, die alle bestehenden Strategien zusammenführt und die Vorgaben des BöB für die Beschaffungen der Bundesverwaltung gewichtet, so beispielsweise in Bezug auf die Ziele «Transparenz», «Wettbewerb» und «Wirtschaftlichkeit», den Ausnahmecharakter der freihändigen Vergaben über den Schwellenwerten, die Nutzung der neuen Vergabeinstrumente oder die Berücksichtigung und Gewichtung von Haupt- und Nebenzuschlagskriterien. Das Beschaffungscontrolling soll in Zukunft nicht nur als Instrument für die Berichterstattung, sondern ebenso als Instrument der strategischen Steuerung durch den Bundesrat und der Führungsunterstützung in den Departementen, Verwaltungseinheiten und zentralen Beschaffungsstellen genutzt werden.

Die FinDel forderte den Bundesrat deshalb auf, spätestens auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des totalrevidierten Bundesgesetzes über das BöB eine kohärente bundesweite «Beschaffungsstrategie Bund» mit konkreten Stossrichtungen und Zielen zu beschliessen. Diese sollen den Beschaffungsstellen des Bundes als Rahmen für die Festlegung und Umsetzung ihrer eigenen operativen Ziele dienen. Die Umsetzung der Ziele wird mit dem strategischen Beschaffungscontrolling gesteuert und überprüft. Dieses soll nicht nur als Instrument für die Berichterstattung, sondern auch als Instrument der Führungsunterstützung genutzt werden.

#### Stellungnahme BR

Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung obliegt der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB).

#### Feststellung EFK

Die FinDel selbst führt in ihrer Empfehlung aus, dass sie den BR zur Umsetzung derselben auffordert «spätestens auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des totalrevidierten Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)». Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden.

Die Revision des BöB ist zum Prüfungszeitpunkt nicht abgeschlossen. Das neue Beschaffungsgesetz wird voraussichtlich 2020 in Kraft treten.

Der BR zeigt in seiner Antwort zu der Empfehlung der FinDel auf, dass die wesentlichen strategischen Vorgaben künftig durch das revidierte BöB, die VöB sowie die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (Org-VöB) festgelegt werden.

Nach Abschluss der parlamentarischen Phase wird der BR, unter Leitung der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB), die Erarbeitung einer «Beschaffungsstrategie Bund» veranlassen. Es ist geplant, dass die BKB 2019 bereits organisatorische Vorarbeiten hierfür durchführen lässt. Hierzu wird der BKB ein Konzept sowie ein Zeitplan für die Etablierung der Strategie vorgelegt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der EFK kein schriftlicher Nachweis für die Planung vor.

#### Beurteilung EFK

Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Dies wurde zum jetzigen Zeitpunkt durch die FinDel auch nicht verlangt. Die Beschaffungsstrategie Bund ist in Planung, jedoch liegt eine Umsetzung zeitlich fern. Derzeit wird auf das Inkrafttreten des totalrevidierten BöB gewartet, doch wann die parlamentarische Beratung abgeschlossen sein wird, kann nicht genau abgesehen werden. Vor diesem Hintergrund wird sich die Umsetzung einer Strategie noch erheblich verzögern. Daher scheint es der EFK vor allem relevant, den zeitlichen Aspekt für die FinDel-Empfehlung zu betrachten. Nach Aussage des BBL wird die Erarbeitung der Strategie durch die BKB parallel mit der Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts erfolgen. Die wichtigsten strategischen Leitlinien sollten daher kurz nach dem Inkrafttreten des Gesetzes in die Strategie aufgenommen werden können. Somit sollte es auch möglich sein die bundesweite Beschaffungsstrategie zeitnah zu verabschieden.

## 2.2 Der Beschaffungsprozess in der Bundesverwaltung ist nicht standardisiert

| Stelle | Empfehlung Nr. | Umsetzungsstand                       |
|--------|----------------|---------------------------------------|
| FinDel | 2              | Teilweise umgesetzt / in Vorbereitung |

#### Empfehlungstext FinDel 2

Neben der Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch das Parlament sowie der Konkretisierung dieser Bestimmungen in einer «Beschaffungsstrategie Bund» und der Steuerung von deren Umsetzung mittels des strategischen Beschaffungscontrollings durch den Bundesrat müssen nach Dafürhalten der Finanzdelegation auch die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung kritisch hinterfragt werden. Beschaffungen sollen weiterhin auch dezentral möglich sein, allerdings unter einer zentralen Führungsverantwortung, gestützt auf Standardbeschaffungsprozesse und unter Verwendung eines verbindlichen Beschaffungsmanagementsystems, das in Weiterentwicklung des bestehenden Vertragsmanagements den gesamten Beschaffungsprozess abbildet.

Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat deshalb auf, in einem ersten Schritt die bestehenden Beschaffungsprozesse in der Bundesverwaltung in bundesweit gültige Standardbeschaffungsprozesse zu überführen und diese unter eine einheitliche Führung (Prozessverantwortung) zu stellen. Ziel sollte sein, die Beschaffungsverfahren in der Verwaltung speditiver und kostengünstiger durchzuführen, Synergien zu erzielen und Skaleneffekte zu realisieren. Die Finanzdelegation regt an, in einem zweiten Schritt zu prüfen, inwieweit die heutige Beschaffungsstruktur des Bundes mit den zentralen Beschaffungsstellen, verschiedenen dezentralen Beschaffungsorganisationen bei Bedarfsstellen, der Beschaffungskonferenz Bund (BKB) und der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren (KBOB) an die standardisierten Beschaffungsprozesse angepasst werden müsste.

## **Stellungnahme BR**

Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden.

## **Feststellung EFK**

Die Umsetzung dieser Empfehlung obliegt der BKB.

Einen vollständig harmonisierten, standardisierten und systemisch abgebildeten Beschaffungsprozess gibt es in der Bundesverwaltung heute noch nicht. Es besteht eine Weisung des BBL «über die harmonisierten Beschaffungsprozesse» beim Bund. Diese Weisung legt entlang des Beschaffungsprozesses die abzulegenden Nachweise bei zentralen und dezentralen Beschaffungen fest und definiert die Zuständigkeiten zwischen der Bedarfsstelle und dem Rechtsdienst bzw. dem BBL. Diese Vorgaben schaffen jedoch keine umfassende Harmonisierung des Beschaffungsprozesses in der Bundesverwaltung. Ein Grund hierfür ist, dass die 2016 erlassene Weisung nicht bundesweit Gültigkeit hat. Ausgenommen sind die Beschaffung von Bauleistungen gemäss der Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB), die zentralen Beschaffungen im Zuständigkeitsbereich der zentralen Beschaffungsstellen armasuisse, Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Bundesreisezentrale (BRZ) gemäss Anhang 1 Org-VöB sowie die Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen im Zuständigkeitsbereich der weiteren Beschaffungsstellen nach Artikel 10 Org-VöB. Weitere Unterschiede im Beschaffungsprozess der beschaffenden Stellen des Bundes zeigen sich durch die Anwendung des Vertragsmanagements Bund (VM-Bund).

### **Exkurs: VM-Bund**

VM-Bund ist die eingesetzte Lösung des Bundes für das Vertragsmanagement, die Vergabedokumentation, das Vergabemanagement sowie neu für das Rahmenvertrags- und Delegationsmanagement. Hierbei handelt es sich um ein Add-on für das SAP ERP R3. VM-Bund ist eine Standardsoftware der Firma Teamwork Schweiz AG, Bern, die in einem definierten Namensraum von SAP freigegeben und betrieben wird. Die Integration der Lösung basiert auf allgemeinen Standard-SAP-Funktionsbausteinen. So stellt sie die Verbindung in das SAP-Modul MM (Materialmanagement) sicher und ermöglicht, die Stammdaten (SAP Kreditor oder Debitor) auszuwählen.

Ziel des VM-Bund war es ursprünglich, den Verwaltungseinheiten eine standardisierte Anwendung im Beschaffungsprozess zu bieten und konsolidierte Auswertungen für das Beschaffungscontrolling auf den Stufen Amt, Departement und Bundesverwaltung zu ermöglichen. Dieses Ziel konnte nicht vollumfänglich erreicht werden. Das Vertragsmanagement des Bundes weist heute zahlreiche spezifische Anpassungen des Systems (sogenannte Custom-Lösungen<sup>4</sup>) in den einzelnen Departementen auf, die im Rahmen des Aufbaus der Teamwork Solution im heutigen Funktionsumfang vorgenommen wurden. Diese «Custom-Lösungen» umfassen die Anpassung von Eingabe-Feldern, die Entwicklungen von zusätzlichen Funktionalitäten sowie die Integration von Schnittstellen von und zu

---

<sup>4</sup> VM-Custom-Lösungen: Anzahl 30. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass alle VE, welche bottom-up in VM-Bund einspeisen immer als Custom-Lösung geführt werden. Dies gilt auch für das gesamte WBF, welches das Vergabemanagement nutzt. Sortiert man diese Sonderfälle aus, verbleiben noch 16 VE (ohne das VBS), welche die VM-Custom-Lösung führen. Nach 2014 wurden in der zivilen Bundesverwaltung keine VM-Custom-Lösungen mehr produktiv gesetzt (ausgenommen das EDA – VM-Custom-Lösung produktiv seit 2016).

Fachanwendungen. Auf diese Tatsache ist es zurückzuführen, dass die Kosten der Einführung von VM-Bund in den Departementen unterschiedlich hoch waren. Sie betragen zwischen ca. 538 000 Franken (UVEK) und ca. 3,2 Millionen Franken (VBS). Das UVEK hielt sich hiermit nahe an der Standardlösung des VM-Bund. Der Standard der VM-Lösung betrug 44 000 Franken pro VE.

Das Beispiel für einen standardisierten, systemisch abgebildeten Beschaffungsprozess in der Bundesverwaltung besteht heute bereits. Der Vorreiter dieses Prozesses beim Bund ist das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Fast alle VE des WBF verwenden seit Januar 2015 die Anwendung «Vergabemanagement» (VG). Das VG stellt ein Modul der bundesweit lizenzierten Software «Teamwork Solution VM» dar. In diesem Modul wird der gesamte Beschaffungsprozess systemtechnisch abgebildet. So können nicht nur die Vertragsadministration, sondern auch die Vorphasen wie Bedarf, Evaluation und Vergabe eines Beschaffungsvorhabens unterstützt werden. Seit Einführung des VG im WBF zeigten weitere Departemente Interesse an diesem Modul. Das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) sowie das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beantragten nebst der Einführung von VM-Bund ebenfalls das VG. Dies wurde durch das BBL bis nach der in Kraftsetzung der Regelung der einheitlichen Beschaffungsprozesse beim Bund im April 2016 verschoben. Die EFK hatte 2015 eine Harmonisierung der Beschaffungsprozesse des Bundes gefordert bevor eine Weiterentwicklung der Basiskonfiguration von VM-Bund erfolgen sollte. Zum Zeitpunkt der Revision 2018 war VG bei EDI und UVEK immer noch nicht eingeführt, obwohl beide Departemente noch grosses Interesse daran hatten. Das BBL wies zum Prüfzeitpunkt darauf hin, dass sich aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen die Frage stellt, ob vor der Umsetzung des Projekts SUPERB23<sup>5</sup> die Umsetzung von VG noch zielführend sei.

Der BR führt in seiner Stellungnahme zur Empfehlung der FinDel aus, dass er sich für eine Standardisierung des Beschaffungsprozesses nur begrenzt einsetzen wird. Er wird die Optimierung und Standardisierung der Beschaffungsprozesse im Rahmen der strategischen Vorgaben des BÖB, der Org-VöB und der Ausführungsbestimmungen verfolgen, wo dies zielführend erscheint. Begründet wird dieser Entscheid mit der Vielfalt der Aufträge, welche der Bund vergibt. Als Voraussetzung für die Optimierungsbestrebungen werden die notwendigen Grundlagen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe sowie die «Beschaffungsstrategie Bund» genannt. Unterstützt werden die Optimierungsbestrebungen durch die neu gegründete Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffung, Immobilien und Logistik (IDA BIL<sup>6</sup>).

---

<sup>5</sup> SUPERB23: Die Firma SAP hat der Bundesverwaltung mitgeteilt, dass die aktuell eingesetzte SAP-Version «ERP Suite ECC6» per Ende 2025 weder weiterentwickelt noch weiter unterstützt wird. Mit dem Projekt SUPERB23 sollen die ERP-Strategie 2023 für die Supportprozesse der gesamten Bundesverwaltung (zivil und militärisch) erstellt, ein Programm zur Strategieumsetzung geplant sowie ein Finanzierungskonzept erarbeitet werden.

<sup>6</sup> Die IDA BIL ist ein ständiger, dem Vorstand BKB unterstellter interdepartementaler Fachausschuss (zivil und militär). Das Geschäftsreglement der IDA BIL wurde anlässlich der BKB-Vorstandssitzung vom 12.11.2018 genehmigt. Ein Geschäftsführer wurde ernannt. Die Ernennung der weiteren Geschäftsleitungsmitglieder ist noch nicht abgeschlossen.

## Beurteilung EFK

Der BR führt nicht konkret aus, wie er die Umsetzung der Empfehlung künftig vorantreiben möchte. Das BBL konkretisiert die Aussagen des BR nicht.

Es gibt heute keinen harmonisierten und standardisierten systemisch abgebildeten Beschaffungsprozess in der Bundesverwaltung. Mit der Weisung zu den harmonisierten Beschaffungsprozessen des BBL wurden erste Schritte hin zu einer Standardisierung unternommen. Die Weisung konnte hier nur bedingt einen einheitlichen Geschäftsprozess schaffen, da nicht alle Bedarfs- und Beschaffungsstellen sowie deren Beschaffungsgeschäfte der Weisung unterstellt sind. Weitere Bestrebungen hinsichtlich der Einführung des VG beim Bund erfolgten bis zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Das WBF konnte die Einführung des Standards VG für die eigenen VE mit überschaubaren Custom-Lösungen umsetzen. Die Anwendung erlaubt es, den gesamten Beschaffungsprozess systemunterstützend abzudecken und stellt nicht wie das VM lediglich eine Vertragsadministration dar. Somit ist es den VE möglich, nicht nur rückblickend Fehler zu analysieren, sondern auch begleitend den Prozess zu steuern. Fehler können so eher vermieden werden, was Risiken senkt. Vor allem bei dezentralen Beschaffungen durch Personen, welche über weniger Beschaffungs-knowhow verfügen, reduziert dies die Risiken. Aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, in Bezug auf das Projekt SUPERB23, stocken die Umsetzungsbestrebungen des BBL bezüglich VG. Für die EFK stellt sich die Frage, weshalb ein Konzept zur Nutzung von VG beim Bund so lange hinausgezögert wurde. Klare verbindliche Zeitvorgaben für die Einführung von VG oder etwas Vergleichbarem fehlen derzeit. Diese wären jedoch dringend nötig. Es ist relevant, den Plan für die Umsetzung von SUPERB23 und die damit verbundenen Entscheidungen und Möglichkeiten zu kennen, um ein weiteres Vorgehen bezüglich VG zu beschliessen. Unter Leitung des BBL und im Rahmen des Programms SUPERB23 wird 2019 eine Machbarkeitsstudie durchgeführt werden, um die Möglichkeit der Ablösung von VM-Bund zu untersuchen. Von dieser Studie und den Entscheidungen, welche hieraus gefällt werden, sollte die weitere Implementierung von VG abhängig gemacht werden. Besteht der Plan in einer Ablösung von VM-Bund, so wird es wichtig sein, bei zukünftigen Entscheidungen im Projekt SUPERB23 nicht nur das VM, sondern auch das Vergabemanagement für die Lösungen zu berücksichtigen. Umsetzungsmöglichkeiten zu einem umfassenden Vergabemanagement mit VM müssen im Projekt aufgezeigt werden. Bleibt die Lösung VM-Bund erhalten, so kann bereits mit der Planung für eine Implementierung von VG begonnen werden.

### Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL, das Vergabemanagement in den Lösungsansätzen, welche sich aus den Entscheidungen zum Projekt SUPERB23 ergeben, zu ermöglichen. Mit dem Ziel, einen möglichst standardisierten, systemisch abgebildeten Beschaffungsprozess für die gesamte Bundesverwaltung zu erreichen. Es muss darauf geachtet werden, dass dies keinen Einfluss auf die Nutzung des Standards von S/4 HANA hat.

### Stellungnahme des Geprüften

Das BBL wird die Empfehlung in seiner Rolle als Leiterin des Projektteams «Beschaffungsprozesse» innerhalb des Programms Superb23 und im Rahmen der Machbarkeitsstudie, welche die Möglichkeit der Ablösung VM-Bund untersucht, umsetzen.

## 3 Das Beschaffungscontrolling Bund

### 3.1 Die Einführung einer zentralen Stammdatenverwaltung befindet sich in Planung

| Stelle | Empfehlung Nr./ Lauf-Nr. | Umsetzungsstand |
|--------|--------------------------|-----------------|
| FinDel | 3                        | In Vorbereitung |

#### Empfehlungstext FinDel 3

Heute besteht in der Bundesverwaltung keine zentrale Stammdatenverwaltung. Die Daten und Informationen werden an verschiedenen Orten mehrfach gespeichert und gepflegt. Informationen bzw. Stammdaten, die von mehreren Verwaltungseinheiten genutzt werden, sollten nur einmal geführt und gepflegt sowie allen zur Verfügung gestellt werden. Mit einem solchen ersten Schritt kann eine nachhaltige Verbesserung der Datenqualität – auch beim Beschaffungscontrolling – herbeigeführt werden.

Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat, die Qualität der Daten für das Beschaffungscontrolling mittels Einführung einer einzigen Stammdatenverwaltung in der Bundesverwaltung und klarer Vorgaben für die Erfassung der Beschaffungsdaten weiter zu verbessern.

Mitte Dezember 2017 beauftragte der Bundesrat das EFD, die Vorbereitungsarbeiten für eine gemeinsame Stammdatenverwaltung der Bundesverwaltung zu starten sowie eine Daten-Strategie und -Konzept zu erstellen. Im 2018 werden vorerst die Inventarisierung der bestehenden Datenbestände in Bund und Kantonen im Vordergrund stehen.

#### Stellungnahme BR

Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung obliegt dem GS-EFD.

#### Feststellung EFK

Mit dem BR-Antrag «Strategie und Konzept für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes» kommt das EFD der Empfehlung der FinDel nach, die Vorbereitungsarbeiten für eine gemeinsame Stammdatenverwaltung der Bundesverwaltung zu starten sowie eine Datenstrategie und ein Datenkonzept zu erstellen. Der BR-Antrag wurde im Dezember 2018 behandelt und es wurde ihm zugestimmt.

Es ist vorgesehen, eine Koordinationsgruppe zu gründen und diese mit Vertretern aller Departemente und der BK zu besetzen. Den Vorsitz soll das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) übernehmen. Das ISB hat zu prüfen, inwiefern die vom Projekt SUPERB23 bereitzustellende Lösung sowie bestehende Systeme für die Stammdatenverwaltung geeignet sind.

Das Projekt SUPERB23 wird die Bereitstellung der neuen Supportprozess-Plattformen der Bundesverwaltung, u. a. auch für die Beschaffungsprozesse, regeln. Im Programm SUPERB23 werden zurzeit mehrere Studien im Zusammenhang mit den Supportprozessen durchgeführt. Die Studien sind noch nicht abgeschlossen.

### Beurteilung EFK

Für die Departemente ist die Einführung von SUPERB23 abhängig von der zentralen Stammdatenverwaltung. Umso wichtiger erscheint es, dieses Projekt voranzutreiben, da noch verschiedene Unklarheiten bestehen. Die gemeinsame Stammdatenverwaltung des Bundes ist ein langfristiges und komplexes Vorhaben, welches parallel zum Programm SUPBERB23 läuft. Die einheitliche Stammdatenverwaltung wird zurzeit in den Teilprojekten MDM (Master Data Management) und MDG (Master Data Governance) unter der Führung der EFV betrachtet.

Die EFK wird in den nächsten Jahren die Arbeiten bzw. Umsetzung des Programms SUPERB23 prüfen. Dabei wird auch der Stand der Arbeiten in Bezug auf die einheitliche Stammdatenverwaltung von Belang sein.

## 3.2 Eine Publikation des Reporting-Sets wird künftig erfolgen

| Stelle | Empfehlung Nr./ Lauf-Nr. | Umsetzungsstand                   |
|--------|--------------------------|-----------------------------------|
| FinDel | 4                        | Nicht umgesetzt / in Vorbereitung |

### Empfehlungstext FinDel 4

Die Finanzdelegation unterstützt das Ansinnen des EFD, den jährlichen Bericht über das Beschaffungscontrolling ab 2018 in einer für die Finanzoberaufsicht stufengerechten Form zu verfassen. Damit soll ein schnellerer Zugang zu den wesentlichen Informationen ermöglicht und ein Mehrwert gegenüber der heutigen Berichterstattung geschaffen werden.

Die Finanzdelegation forderte den Bundesrat in diesem Zusammenhang auf, den Bericht nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern ihn zu genehmigen, bevor er ihn zusammen mit seiner eigenen Beurteilung sowie Angaben über allfällige durch den Bundesrat beschlossene Massnahmen der Finanzdelegation weiterleitet. Ferner empfahl sie, den Bericht ab dem Berichtsjahr 2017 zu veröffentlichen.

### Stellungnahme BR

Der BR ist mit dieser Empfehlung teilweise einverstanden. Die Umsetzung der Publikation des Reporting-Sets obliegt dem BBL.

### Feststellung EFK

Das Reporting-Set 2018 erfolgte in einer neuen Form, zusammengefasst für den BR und die FinDel. Die erste Veröffentlichung des Reporting-Sets für das Jahr 2018 erfolgt ab 2019.

Der BR spricht sich gegen eine Genehmigung des Reporting-Sets aus. Begründet wird dies durch Art 23b Abs. 5 Org-VöB. Darin sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Beteiligten am Beschaffungscontrolling beschrieben, so auch, dass der BR das übergeordnete Beschaffungscontrolling wahrnimmt. Der BR nimmt das Reporting-Set des BBL sowie allenfalls vorgeschlagene Massnahmen der Generalsekretärenkonferenz zur Kenntnis und beauftragt die Departemente mit der Umsetzung der Aufgaben. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Stakeholder im Beschaffungscontrolling sind

in Anhang 3 Org-VöB in einer kurzen Liste (inkl. DEBI<sup>7</sup>) beschrieben. Gemäss Anhang 3 Org-VöB obliegt dem BR, in Widerspruch zu Art. 23b Abs. 5, klar die Verantwortung der Genehmigung des Reporting-Sets.

Die Vorgaben innerhalb der Org-VöB bezüglich der Zuständigkeiten des BR beim Beschaffungscontrolling sind folglich nicht klar beschrieben. In Art 23b Abs. 5 Org-VöB ist festgelegt, dass der BR den Bericht des BBL zur Kenntnis nimmt und die Departemente mit der Umsetzung daraus entstehender Massnahmen betraut. In Anhang 3 Org-VöB ist festgehalten, dass der BR verantwortlich ist für die Genehmigung des Berichts. Zwischen diesen Aufgaben bestehen gewisse Unterschiede.

#### **Beurteilung EFK**

Die EFK begrüsst die geplante Veröffentlichung des Reporting-Sets 2018.

Die EFK bedauert die unterschiedlichen Ausführungen der Aufgaben des BR in der Org-VöB betreffend Reporting-Set.

### 3.3 Veröffentlichung eines gemeinsamen Jahresberichts der grossen zentralen Beschaffungsstellen

| Stelle | Empfehlung Nr./ Lauf-Nr. | Umsetzungsstand |
|--------|--------------------------|-----------------|
| FinDel | 5                        | In Vorbereitung |

#### **Empfehlungstext FinDel 5**

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) als eine der drei grossen zentralen Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung veröffentlicht seit 2016 jährlich einen Bericht zu seinem Beschaffungswesen. Die Finanzdelegation stellt fest, dass die anderen beiden grossen zentralen Beschaffungsstellen armasuisse und BBL die Öffentlichkeit hingegen nicht proaktiv informieren.

Angesichts der milliardenschweren Beschaffungsvolumina und im Sinne der Ausgewogenheit empfahl die Finanzdelegation dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass ab 2018 die genannten drei grossen zentralen Beschaffungsstellen des Bundes einen gemeinsamen Jahresbericht über ihr Beschaffungswesen verfassen und diesen veröffentlichen.

#### **Stellungnahme BR**

Der BR ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung obliegt dem ASTRA, dem BBL und armasuisse. Die BKB nimmt die Koordination wahr.

#### **Feststellung EFK**

Die Publikation dieses Berichts wird ab 2019 für das Jahr 2018 erfolgen. Es bestehen Überlegungen, das Reporting-Set sowie den Bericht der zentralen Beschaffungsstellen künftig zusammenzuführen. Dies ist derzeit noch nicht in Planung. Vorgabe ist aber, dass der Bericht der zentralen Beschaffungsstellen mit den Zahlen des Reporting-Sets abgestimmt wird.

<sup>7</sup> Hier: Verantwortung, Mitarbeit, wird informiert

### **Beurteilung EFK**

Die EFK begrüsst die geplante Veröffentlichung eines gemeinsamen Berichts der zentralen Beschaffungsstellen.

Es wird darauf hingewiesen, dass das ASTRA seinen «Bericht zum Beschaffungswesen» jeweils Ende des ersten Drittels des Folgejahres veröffentlicht. Dies ist im Vergleich zur Bereitstellung des Reporting-Sets früh, welches Ende des zweiten Drittels des Folgejahres zur Verfügung steht. Die Publikation des künftigen Berichts der zentralen Beschaffungsstellen wird voraussichtlich eher dem Zeitplan des heutigen Reporting-Sets folgen als dem «Bericht zum Beschaffungswesen» ASTRA. Die EFK weist darauf hin, dass der Nutzen des Berichts zunimmt desto früher er veröffentlicht wird. Ein möglichst frühzeitiger Veröffentlichungstermin ist anzustreben.

## 4 Das Vertragsmanagement Bund

### 4.1 Das Projekt Nachachtung Org-VöB nimmt wichtige Veränderungen auf

Die Org-VöB enthält unter Art. 40a Abs. 2 folgende Übergangsbestimmung: Die zentralen Beschaffungs- und Bedarfsstellen erfassen die in Anhang 3 Tabelle B Ziffern 4, 10 und 11 in Bezug auf den Vertrag genannten Angaben ab dem 1. Januar 2019. Diese Angaben konnten bis heute nicht oder nur teilweise erfasst werden. Zu diesem Zweck führte das BBL von September 2016 bis März 2019 das Projekt Nachachtung Org-VöB durch. Im Zuge des Projektes werden neue Felder für die Verknüpfung der Rahmen- und Einzelverträge resp. der Delegation sowie für das «Preisprüfungs- und Einsichtsrecht» in der Applikation VM-Bund implementiert.

Das Eingabefeld «Wurde das Preisprüfungs- und Einsichtsrecht in den Vertrag aufgenommen?»<sup>8</sup> ist durch die Anpassungen des Projekts neu vorhanden und muss durch den Nutzer mit «ja» (Häkchen setzen) oder «nein» (Häkchen nicht setzen) beantwortet werden. Es ist nur relevant für Leistungen grösser oder gleich 1 Mio. Franken, die nicht im Wettbewerb vergeben wurden. Das Häkchen ist nicht obligatorisch.

#### **Beurteilung EFK**

Das Projekt Nachachtung Org-VöB nimmt wichtige Anpassungen in VM-Bund auf. Die neuen Felder für die Verknüpfung der Rahmen- und Einzelverträge resp. der Delegation sowie für die Angabe «Preisprüfungs- und Einsichtsrecht» wurden in der Applikation VM implementiert. Die Angabe, ob das Einsichtsrecht wie in der Verordnung vorgegeben in die entsprechenden Verträge implementiert ist, ist nicht obligatorisch. Dies erweckt den Anschein einer gewissen Freiwilligkeit, was zu vermeiden ist.

#### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BBL, das Feld «Preisprüfungs- und Einsichtsrecht» im VM als «Mussfeld» vorzugeben, wenn eine Leistung grösser oder gleich 1 Mio. Franken ist und nicht im Wettbewerb vergeben wurde.

#### **Stellungnahme des Geprüften**

Das BBL wird der IDA BC (Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling Bund) diesbezüglich einen Vorschlag für dessen Umsetzung unterbreiten.

<sup>8</sup> Nach Art. 5 VöB (vom 1.1.2018) ist das Einsichtsrecht in die Kalkulation bei fehlendem Wettbewerb in die Verträge aufzunehmen, wenn der Auftragswert 1 Mio. Franken überschreitet. Ausnahmen müssen durch die für die Beschaffung zuständige Direktion dezidiert begründet werden.

## 4.2 Vertragsmanagement Bund – Ausblick

Die Umsetzung des Projekts VM-Bund begann 2009/10 und liefert seit 2015 flächendeckende Daten. Beendet wird die Umsetzung des Projekts im März 2019. Im Projekt SUPERB23 wird das Ziel angestrebt, sich «Zurück in den SAP-Standard» zu bewegen. Dank der neu in S/4 HANA enthaltenen Funktionalitäten könnten bedeutende Effizienzsteigerungen möglich sein. Derzeit wird bereits wieder über die Machbarkeit einer Ablösung von VM-Bund gesprochen. Eine Machbarkeitsstudie hierzu wird 2019 im Rahmen des Programms SUPERB23, unter Leitung des BBL, erarbeitet. Der Rahmenvertrag der Lösung «Teamwork Solution»<sup>9</sup> wurde auf eine feste Dauer bis zum 31. Dezember 2018 geschlossen. Die Verlängerung dieses Rahmenvertrags erfolgt freihändig.

### **Beurteilung EFK**

Die Umsetzung des Projekts VM-Bund war ursprünglich bis Ende 2014 geplant. Der Abschluss hat sich stark verzögert, was nun zu Überschneidungen mit dem Programm SUPERB23 führt. Die EFK möchte der Machbarkeitsstudie des BBL nicht vorgreifen. Es ist jedoch zu bedenken, dass aus beschaffungsrechtlicher Sicht eine andauernde freihändige Vergabe der VM-Bund-Lösung sehr gut begründet sein muss, wenn S/4 HANA diese Funktionalitäten ebenfalls anbietet.

---

<sup>9</sup> Teamwork Schweiz AG als Subunternehmer von NOVO Business Consultants AG («Anbieter»). Der Rahmenvertrag besteht mit der Novo Business Consultants AG.

## 5 Umsetzungsstand der Empfehlungen der EFK – Zusammenfassung

| Empfehlungsadressat | Anzahl Empfehlungen | Umsetzungsstand Empfehlungen  | Empfehlung mit Nachfrist 2019 |
|---------------------|---------------------|---|-------------------------------|
| BBL                 | 17                  | <b>10</b> umgesetzt<br><b>2</b> geschlossen<br><b>3</b> teilweise umgesetzt / in Vorbereitung (mit Nachweisdokumentation)<br><b>3</b> nicht umgesetzt /in Vorbereitung (ohne Nachweisdokumentation) | 2                             |
| GS-UVEK             | 1                   | <b>1</b> nicht umgesetzt /in Vorbereitung (ohne Nachweisdokumentation)  | -                             |
| BBL und GS-UVEK     | 1                   | <b>1</b> umgesetzt  | -                             |
| GS-EFD              | 1                   | <b>1</b> geschlossen  | -                             |

Tabelle 1: Umsetzungsstand der Empfehlungen der EFK

Die EFK hat in der vorliegenden Prüfung die Umsetzung bzw. den Stand von 20 ihrer eigenen Empfehlungen untersucht. Zwei der vorliegenden Empfehlungen an das BBL erhielten eine Nachfrist für die Umsetzung im Jahr 2019 und mussten zum Prüfungszeitpunkt noch nicht umgesetzt sein. Bei vier Empfehlungen handelte es sich um Prio-A-Empfehlungen. Drei davon wurden von der EFK entweder als geschlossen oder als umgesetzt beurteilt. Eine Empfehlung ist teilweise umgesetzt.

Bei Letzterer handelt es sich um die Empfehlung Lauf-Nr. 8 (Siehe Anhang 1). Diese wurde als teilweise umgesetzt bewertet, da die Delegation von Beschaffungskompetenzen mit der Revision der Org-VöB neu geregelt wurde, der EFK zum Prüfungszeitpunkt jedoch keine Berichte der Delegationsempfänger über die Einhaltung der Modalitäten vorlagen, welche zur Erteilung einer Delegation an diese geführt haben. Ausserdem fehlte ebenfalls der Nachweis von systematisch durchgeführten Kontrollen der zuständigen zentralen Beschaffungsstellen für die erteilten Delegationen. Die gesetzeskonforme Anwendung der Delegationsvorschriften (Org-VöB Art 14 Abs. 5 und 6) konnte so, mangels Kontrollnachweisen, nicht bestätigt werden. Es besteht kein Nachweis über die Durchführung der stichprobenweisen Überprüfung einer periodischen Rapportierung. Nach Aussage des BBL befindet sich ein entsprechender Bericht der Geschäftsleitung BKB z.Hd. BKB Vorstand derzeit im Entwurf.

Die detaillierten Feststellungen bzw. Beurteilungen zu den weiteren Empfehlungen der EFK finden sich im Anhang 1.

## Anhang 1: Nachprüfung EFK-Empfehlungen

### Umsetzungsstand:

 nicht umgesetzt, in Vorbereitung (ohne Nachweis Dok.)
  teilweise umgesetzt, in Vorbereitung (mit Nachweis Dok.)
  umgesetzt

| Empfehlungs-ID / Empfehlungs-Nr./ Lauf-Nr. | Empfehlung   | Umsetzungsstand | Feststellung / Beurteilung EFK  |
|--|--|-----------------|---|
| 15610.001 / 6 / 1                          | Die EFK empfiehlt dem GS-EFD, in Absprache mit den anderen Departementen ein Vorgehen festzulegen, das aufzeigt, wie und unter welchen Voraussetzungen eine koordinierte Weiterentwicklung der Basiskonfiguration von VM-Bund erfolgen soll. Es ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Weiterentwicklung auf harmonisierten Prozessen basiert und ein positives Kosten/ Nutzenverhältnis nachgewiesen werden kann. Weiter sind die Zuständigkeiten festzulegen und die notwendigen Kompetenzen zuzuteilen. Bis zur Klärung dieser Fragen sind alle weiteren individuellen Investitionen möglichst zu unterlassen. | Geschlossen     | <p>Die Prio-A-Empfehlung wird durch die EFK geschlossen. Die Empfehlung zielte auf eine erweiterte Nutzung des VM-Bund hin zum Vergabemanagement. Der Fokus von VM-Bund liegt derzeit auf einer standardisierten Vertragsadministration. Die vorgelagerten Phasen «Vertragsvorbereitung» und «Vertragsabschluss» des Beschaffungsprozesses sind nicht berücksichtigt. Dies schafft gewisse Risiken, zum Beispiel Medienbrüche. Es besteht ein Tool, welches diese Phasen berücksichtigen kann, das Modul Vergabemanagement (VG) der bundesweit lizenzierten Software «Teamwork Solution VM». Dies ist der Vorreiter beim Bund für einen standardisierten, systemisch abgebildeten Beschaffungsprozess. Das VG wurde bereits in einem Pilotprojekt getestet und wird seit 2015 beim Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angewendet. Ein weiteres Rollout durch das BBL erfolgte bis dato nicht. Im Rahmen von SUPERB 23 muss die Frage des Vertragsmanagements nochmals aufgenommen werden. Die EFK verweist hierzu auf Kapitel 2.2 in diesem Bericht.</p> <p>Zum Zeitpunkt der EFK-Empfehlung 2015 wurde die Umsetzung von gewissen Voraussetzungen abhängig gemacht, welche bis dahin noch nicht bestanden. So verwies das EFD als Bedingung für eine Weiterentwicklung auf das Vorhandensein eines harmonisierten Beschaffungsprozesses für den gesamten Bund sowie auf die Schaffung entsprechender gesetzlicher</p> |

|                          |  |   |  |
|--------------------------|--|---|--|
|                          |  |   | <p>Grundlagen (Revision Org-VöB). Ein Auftrag hierfür erging im März 2015 an das BBL. Ausserdem wurde der Bedarf erkannt, die künftigen Zuständigkeiten nach Abschluss des Rollouts von VM-Bund klar zu regeln, sodass ein Auftrag zur gleichen Zeit an das ISB erging. Beide Aufträge wurden abgeschlossen. Daraus resultieren die vom BBL per 01.04.2016 erlassenen Weisungen über die «harmonisierten Beschaffungsprozesse» sowie über das «Beschaffungscontrolling». Seitens ISB wurde der Bericht «Konzept zur Festlegung der Verantwortung für das VM ab 2017» erarbeitet.</p> <p>Eine Weiterentwicklung der Basiskonfiguration VM-Bund beschränkte sich nach der EFK-Empfehlung auf die Umsetzung der veränderten Rechtsvorschriften (Revision der Org-VöB). Daraus resultierte auch das Projekt «Nachachtung Org-VöB» des BBL, welches VM-Bund um die notwendigen Erweiterungen (Org-VöB Anhang 3, B) ergänzte. Das Projekt wurde zwischen September 2016 und März 2019 umgesetzt.</p> |
| <b>15318.10 / 10 / 4</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, in der Org-VöB die Aufgaben des KBB verbindlich zu formulieren. Es sind die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit das KBB im Rahmen der Querschnittsaufgaben amts- und departementsübergreifend intervenieren und eskalieren kann. | Geschlossen   | <p>Die Empfehlung wird geschlossen. Die Kompetenzen des KBB blieben mit der Verordnungsänderung praktisch unverändert. Es besteht keine Aufsicht über die Einhaltung der Vorgaben in den harmonisierten, dezentralen Beschaffungsprozessen. Amts- resp. departementsübergreifende Interventionen und Eskalationen im Rahmen der Querschnittsaufgaben finden nicht statt.</p> <p>In Folge fehlender Rechtsgrundlagen verfügt das BBL derzeit über keine Kompetenzen, um dies zu ändern. Die EFK bemühte sich um entsprechende Kompetenzen für die Querschnittsämter. Eine entsprechende Ergänzung der RVOG wurde bis dato durch den BR abgelehnt.</p>   |
| <b>15318.009 / 9 / 5</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, Mindeststandards für die dezentralen Beschaffungsstellen festzulegen (Beschaffungshandbuch mit Vorgaben zu Prozessen, Rollen und  |  | Die Empfehlung ist umgesetzt. Die per 1.1.2016 in Kraft getretenen geänderten Vorgaben der Org-VöB enthalten die empfohlenen Vorgaben. Die gestützt auf die Revision der Verordnung erlassenen Weisungen bilden die zu erfüllenden Mindeststandards detailliert ab.  |

|                          |   |   |  |
|--------------------------|---|---|--|
|                          | Funktionen und der Dokumentation der Beschaffungsgeschäfte). In der Org-VöB sind die rechtlichen Grundlagen zu schaffen.  |   | Ob, wie und inwieweit die erlassenen Vorgaben und Standards bei dezentraler Beschaffung eingehalten werden, kann das BBL infolge fehlender Aufsichtskompetenz nicht beantworten. Es finden keine systematischen Kontrollen durch das BBL statt (siehe auch Empfehlung Lauf-Nr. 4).   |
| <b>15318.008 / 8 / 6</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, beim EFD den Prozess der Synergieausschöpfung in den Beschaffungsorganisationen des EFD anzustossen.   |    | Die Empfehlung ist umgesetzt. Das GS-EFD hat eine Untersuchung bei den VE durchgeführt und in dem Bericht «Synergien im Beschaffungswesen EFD» Handlungsfelder mit Verbesserungspotenzialen ermittelt. Resultate über die mit den vorgesehenen Massnahmen liegen noch nicht vor. Der Prozess wurde durch das BBL somit angestossen.  |
| <b>15318.007 / 7 / 7</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, auf Stufe Bund jährlich einen Beschaffungscontrolling-Bericht mit Auffälligkeiten zu erstellen und Massnahmen zu empfehlen. Dieser Bericht soll über die GSK dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden. Das BBL soll zudem allfällige Berichte der Departemente auf deren Vollständigkeit prüfen und plausibilisieren. Das Massnahmencontrolling soll zentral geführt werden. |    | Die Prio-A-Empfehlung ist umgesetzt. Seit dem Geschäftsjahr 2017 liegt ein harmonisierter Beschaffungscontrolling-Bericht für die gesamte Bundesverwaltung vor. Der Bericht enthält das geforderte Kapitel mit Auffälligkeiten, einem zentralen Massnahmencontrolling und gibt detailliert Auskunft über die konkreten Massnahmen. Der BR wurde entsprechend konsultiert und hat der neuen Berichtsform zugestimmt. Der Bericht wird über die GSK dem BR zur Kenntnis gebracht.<br><br>Der Empfehlungsteil «allfällige Berichte der Departemente auf deren Vollständigkeit prüfen» kann unterschiedlich interpretiert werden. Es ist ersichtlich, dass das BBL im Rahmen der revidierten Org-VöB die Verantwortung zur Konsolidierung der Daten trägt, was es in der Praxis auch wahrnimmt. Es validiert und plausibilisiert die BC-Daten. Gemäss Gesetz sind die Departemente für die Aufsicht des Beschaffungscontrollings über ihre VE verantwortlich. Sie haben damit einen grösseren Handlungsspielraum als die zentralen Beschaffungsstellen. Die Aufsicht kann nicht an das BBL delegiert werden. |
| <b>15318.006 / 6 / 8</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, in der Org-VöB die Delegation von Beschaffungskompetenzen restriktiv zu definieren. Es sind  |  | Die Prio-A-Empfehlung ist teilweise umgesetzt. Die Delegation von Beschaffungskompetenzen wurde mit der Revision der Org-VöB neu geregelt. Die rechtliche Umsetzung der Empfehlung ist damit formell erfolgt. Im Fach- und   |

|                                 |   |  |  |
|---------------------------------|---|--|--|
|                                 | <p>klare Vorgaben für das Reporting der Delegationsempfänger zu erlassen. Die Erfüllung der Delegationsbestimmungen ist periodisch zu kontrollieren. Die Delegationen sind im jährlichen Reporting zum Beschaffungscontrolling transparent auszuweisen.</p>                           |  | <p>Umsetzungskonzept im Rahmen des Projektes «Nachachtung Org-VöB» ist ein zentrales Delegationsmanagement vorgesehen.</p> <p>Die Delegationen sind im jährlichen Reporting-Set zum Beschaffungscontrolling ausgewiesen.</p> <p>Zum Prüfungszeitpunkt lagen der EFK indessen keine Berichte der Delegationsempfänger über die Einhaltung der Modalitäten vor, welche zur Erteilung einer Delegation an diese geführt haben. Es fehlte ebenfalls der Nachweis von systematisch durchgeführten Kontrollen der zuständigen zentralen Beschaffungsstellen für die erteilten Delegationen. Die gesetzeskonforme Anwendung der Delegationsvorschriften (Org-VöB Art 14 Abs. 5 und 6) kann, mangels Kontrollnachweisen, daher nicht bestätigt werden. Es besteht kein Nachweis über die Durchführung der stichprobenweisen Überprüfung einer periodischen Rapportierung.</p> <p>Nach Aussage des BBL, befindet sich ein entsprechender Bericht der Geschäftsleitung BKB z.Hd. BKB Vorstand derzeit im Entwurf. Dieser lag der EFK bei der Prüfung jedoch nicht vor.</p> |
| <p><b>15318.005 / 5 / 9</b></p> | <p>Die EFK empfiehlt dem BBL, die BKB mit der Ausarbeitung eines Kommunikationskonzepts zu beauftragen, in dem alle im Beschaffungswesen involvierten Personen und Organisationen des Bundes eingebunden sind. Dieses Kommunikationskonzept ist im Geschäftsreglement abzubilden.</p> | <p></p> | <p>Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt. Das Kommunikationskonzept der BKB wird zurzeit noch erarbeitet. Die BKB hat am 25.02.2016 auf Antrag des BBL eine Arbeitsgruppe gebildet, um dieses Konzept zu erarbeiten. Es soll im Laufe des Jahres 2019 finalisiert werden.</p> <p>Seit Februar 2017 verfügt die BKB über ein Informationskonzept für die interne Kommunikation, d. h. den Umgang mit Informationen innerhalb des Beschaffungswesens des Bundes sowie die gleichartig und regelmässig auftretenden Informationsprozesse, die in einem natürlichen Zusammenhang mit dem Auftrag der Beschaffungskonferenz stehen. Ausserdem regelt das Konzept die Abgrenzung der operativen Aufgaben zwischen der BKB, der KBOB und der KBB.</p>  |

|                           |  |   |   |
|---------------------------|--|---|---|
| <b>15318.004 / 4 / 10</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL dafür zu sorgen, dass die BKB mittels Leistungszielen, welche vom Führungsorgan genehmigt werden, geführt wird. Über die Tätigkeit und die Zielerreichung soll die BKB regelmässig Rechenschaft ablegen (z. B. Jahresbericht). |    | Die Empfehlung ist umgesetzt. Die BKB hat ihre strategischen Ziele und Schwerpunkte dokumentiert. Sie legte erstmals für das Jahr 2017 Rechenschaft über ihre Tätigkeiten ab.                                   |
| <b>15318.002 / 2 / 12</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, die bestehenden Gremien der BKB in ein schlankes Strategie- und Aufsichtsorgan bzw. in Fachorgane aufzutrennen und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in einem Geschäftsreglement zu verankern.               |    | Die Empfehlung ist umgesetzt. Die Organisation der BKB wurde aufgrund der geänderten Vorschriften in der Org-VöB neu geregelt.  |
| <b>15318.001 / 13</b>     | Die EFK empfiehlt dem BBL, - für die BKB ein Antragsrecht an das EFD für bundesweite Weisungen zu schaffen; - die Aufsicht der BKB über die erlassenen Weisungen gegenüber den Departementen zu stärken.   |    | Die Prio-A-Empfehlung ist umgesetzt. Das Antragsrecht besteht. Weil seit der Inkraftsetzung kein Bedarf an neuen Weisungen bestand, konnte die Aufsicht in der Praxis nicht geprüft werden.                     |
| <b>14374.001 / 1 / 14</b> | Die EFK empfiehlt dem GS-UVEK, die Verträge des ASTRA für den Nationalstrassenbau und -unterhalt ins VM-Bund zu integrieren. Dieses Verfahren muss   |  | Die Empfehlung ist noch nicht umgesetzt. Die Verträge aus dem Nationalstrassenbau und -unterhalt werden erst mit dem Ablöseprojekt TD Cost in SAP R/3 überführt. Die Einführung ist auf den 01.01.2021 geplant. |

|                            |  |   |   |
|----------------------------|--|---|---|
|                            | mit der vorgesehenen Ablösung von TD Cost abgestimmt werden.   |   |   |
| <b>14373.011 / 14 / 15</b> | Le CDF recommande à l'OFCL et au DETEC - en qualité de département-pilote - d'améliorer conjointement les rapports de controlling (Reporting Set) standards. Ceux-ci devraient se concentrer sur l'essentiel et limiter la partie descriptive au profit d'une prise de position critique quant à l'atteinte des objectifs donnés par les organisations responsables. Ils devraient être différenciés par niveau de consolidation et répondre aux besoins du Conseil fédéral, du département et de ses offices. | ● | <p>Die Empfehlung ist umgesetzt. Die Anpassungen erfolgten erstmals mit dem Modellbericht 2016. Das Reporting-Set Beschaffungscontrolling 2017 Bundesverwaltung wurde harmonisiert. Die «Ergänzenden Hinweise zu den Auswertungen 2017 der Instrumente des Beschaffungscontrollings» dienen dem besseren Verständnis der Angaben im Reporting-Set.</p> <p>Das Dokument «Weisungen über das Beschaffungscontrolling» wurde vom BBL erstellt und ist seit 2016 in Kraft. Die Umsetzung wie auch die Sicherstellung der Datenqualität und -vollständigkeit obliegt den Departementen bzw. VE. Das BBL nimmt Plausibilitäten vor, die VE haben diese Daten wiederum zu prüfen und zu bereinigen. Das Reporting-Set wird in der GSK besprochen und dem BR und der FinDel zugestellt.</p> <p>Das UVEK verfügt, ergänzend zu den BBL-Weisungen, über ein «Handbuch zum Beschaffungswesen UVEK» aus dem Jahr 2015. Darin ist auch das Beschaffungscontrolling erwähnt. Das Handbuch ist ein gut dokumentierter Leitfaden des Beschaffungswesens und hilft den VE bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.</p> |
| <b>14373.01 / 12 / 16</b>  | Die EFK empfiehlt dem BBL zu prüfen, wo automatisierte Eingabekontrollen und/oder Warnmeldungen bei der Vertragsdatenerfassung zur Erhöhung der Datenqualität nutzbringend eingesetzt werden können. Weiter sind Massnahmen zu definieren, mit denen die Departemente die  | ● | <p>Die Empfehlung ist insofern umgesetzt, dass Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität in Bezug auf die technischen Möglichkeiten des Vertragsmanagements (VM-Bund) getroffen worden sind. Systemtechnisch bestehen im VM-Bund nun Muss-Eingabefelder die zwingend eine Eingabe erfordern.</p> <p>Diese Massnahmen stellen jedoch nicht sicher, dass die Datenqualität in jedem Fall verbessert wird, sondern dass lediglich Informationen erfasst sind. Datenvollständigkeit ist kein Indiz für Datenrichtigkeit bzw. nachhaltige Verbesserung der Datenqualität. Ein eigentliches Projekt für automatische Eingabekontrollen im Sinne von Datenplausibilisierung gibt es nicht. Vielmehr werden aus den Erfahrungen zur Erstellung der jährlichen BC-</p>   |

|                            |   |   |   |
|----------------------------|---|---|---|
|                            | Qualitätskontrolle der Daten sicherstellen sollen.  |   | <p>Reports mögliche Vereinfachungen wie automatische Eingabekontrollen überprüft.</p> <p>Für die Qualitätskontrolle sind die Departemente bzw. die VE verantwortlich. Die Org-VöB verweist auf die Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen bzw. dezentralen Beschaffungsstellen – vgl. Abschnitt 2 und 4. Zusätzlich verweisen die «Weisungen über die harmonisierten Beschaffungsprozesse» Anhang 1 und 2 darauf hin, was im System zu erfassen ist.</p>  |
| <b>14373.009 / 11 / 17</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, die Darstellung der Fortschreibung und Entwicklung der Verträge so anzupassen, dass im Reporting auf Stufe Bund und Departemente auch eine verständliche periodengerechte Darstellung (von Zu- und Abgängen) ersichtlich wird.                 |    | <p>Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt. Im Reporting-Set ist ein Zusammenzug von Zu- und Abgängen im massgeblichen Jahr enthalten. Eine periodengerechte Darstellung von mehrjährigen Verträgen wäre jedoch vorausblickend und summarisch darzustellen. Derzeit liegt der Fokus auf einer jährlichen Betrachtungsweise.</p> <p>Im Dokument «Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2017 der Instrumente des Beschaffungscontrollings» wird auf Seite 10, Ziffer 3.5 Auswahl Jahresperiode, auf die periodengerechte Darstellung hingewiesen. Die Eingrenzung der Verträge auf den Vertragsbeginn im Reportingjahr zeigt bei Mehrjahresverträgen zu wenig Nachvollziehbarkeit und Transparenz. Das BBL bemüht sich derzeit um eine umfassendere Darstellung der Mehrjahresverträge.</p> <p>Die Empfehlung ist terminiert auf 31.12.2018.</p> |
| <b>14373.008 / 10 / 18</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, für diejenigen Merkmale, die einen Einfluss auf die übergeordneten Auswertungen haben, einheitliche Erfassungs- und Verarbeitungsrichtlinien zu erlassen. Die Vorgaben sollten sich aus dem Informationsbedarf für das Beschaffungscontrolling |  | <p>Die Empfehlung ist umgesetzt. In Ziffer 7 der Weisung über das Beschaffungscontrolling (vom 1. April 2016) wird die Datenbasis des Reporting-Sets an den BR beschrieben. Der Informationsbedarf wird hier aufgeführt.</p> <p>Die bestehenden Erfassungsrichtlinien (Handbuch VM-Standard, Anwendungshandbuch Vergabedokumentation, neu: Anwendungshandbuch Nachachtung Org-VöB) werden durch sogenannte Info-Notizen des BBL ergänzt. Die Kommunikation sowie Schulungen betreffend diese Änderungen wurden nicht geprüft.</p>   |

|                           |   |   |   |
|---------------------------|---|---|---|
|                           | ableiten und mittels Anweisungen an allen Verwaltungseinheiten als zwingend kommuniziert und geschult werden.   |   |   |
| <b>14373.007 / 8 / 19</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL den Departementen Abstimmungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, damit diese künftig prozessmässig einen Brückenschlag zwischen Staatsrechnung, VM-Bund und Statistik Beschaffungszahlungen („SBeZ“) erstellen und Abweichungen (z. B. alte nicht erfasste Verträge, Zahlungen, die keiner Verträge bedürfen, usw.) vornehmen und vollständig nachweisen können. Tolerierbare resp. tolerierte Ausnahmen sind zu definieren und entsprechend zu überwachen. | Geschlossen   | Die Empfehlung hat zum Ziel, dass eine Abstimmung zwischen der Staatsrechnung und der Statistik Beschaffungszahlungen («SBeZ») erbracht werden kann. Es besteht derzeit ein Abstimmungsinstrument, welches jedoch nur durch die Fachstelle Beschaffungscontrolling selbst nutzbar ist. Dass BBL nimmt auf Wunsch der VE die Abstimmung vor. Die Empfehlung kann geschlossen werden, eine Abstimmung ist möglich. Ein grosser Bedarf der VE, dies zu nutzen, konnte nicht festgestellt werden. |
| <b>14373.006 / 7 / 20</b> | Die EFK empfiehlt dem BBL, in Abstimmung mit der EFV für den Rechnungsfreigabeprozess Regelungen zu erlassen, die sicherstellen, dass in den Verwaltungseinheiten durchgehend eine auf die bestehende Applikationslogik abgestimmte Prozessabwicklung erfolgt. Weitergehend ist zu  |  | Die Empfehlung ist umgesetzt. In der Rückmeldung vom 31.12.2017 erfolgt der Rechnungsfreigabeprozess im Rahmen des Programms Vergabemanagementsystem (VG) BVerw ab 2019. In der Antwort vom 19.11.2018 ist die Rechnungsprüfung im Kreditorenworkflow (KWF) umgesetzt. Für den KWF der unter SAP technisch abgebildet wird, hat sich das zweistufige Genehmigungsverfahren etabliert. Die «Abnahmekontrollen» sind in SAP historisiert.   |

|                           |  |  |   |
|---------------------------|--|--|---|
|                           | <p>prüfen, inwieweit der Nachweis der Abnahmekontrollen auswertbar gemacht werden kann. Es sollte sichergestellt werden, dass die Abnahmekontrollen einheitlich auf die Vorgaben in Artikel 37 FHV abgestimmt durchgeführt und vollständig dokumentiert werden.</p>  |  |   |
| <b>14373.004 / 4 / 22</b> | <p>Die EFK empfiehlt dem BBL, die Betriebshandbücher durch das BIT aktualisieren zu lassen. Im Weiteren sind die Aktivitäten des Schnittstellenbetriebs nach zu dokumentieren. Ebenfalls sollen die Mechanismen und Verantwortlichkeiten der Koordination beim Einspielen von Support Packages des SAP-Standards und der AddOn-Lösung Vertragsmanagement dokumentiert werden, damit eventuelle Konflikte und Abhängigkeiten frühzeitig identifiziert werden.</p> | <p></p>   | <p>Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Die Aktualisierung der Betriebshandbücher hat das BBL für das Jahr 2018 – mit der Beendigung des Rolloutprojektes – angekündigt. Einmal mehr verweisen sie auf die Abhängigkeit der Ressourcen. In der Stellungnahme weist das BBL darauf hin, dass dieser Punkt noch nicht umgesetzt ist. Per Ende 2018 liegen keine Bestrebungen vor, diese zu aktualisieren. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass diesbezüglich keine Arbeiten mehr geleistet werden. Begründet wird dies mit dem Projekt SUPERB23. Obwohl zum heutigen Zeitpunkt noch keine detaillierte Planung vorliegt.</p> <p>Die Zusammenarbeit mit dem BIT funktioniert gut und ist koordiniert. Für die Zusammenarbeit liegen keine Unterlagen und / oder Prozessbeschreibungen vor.</p> <p>Die Empfehlung ist mit einer Nachfrist terminiert auf 31.12.2018.</p> |
| <b>14373.001 / 1 / 25</b> | <p>Die EFK empfiehlt dem BBL, Journal und Auswertungen über Verträge direkt in der VM-Lösung zu Kontrollzwecken realisieren zu lassen.</p>   | <p></p> | <p>Die Empfehlung ist nicht umgesetzt. Die Empfehlung ist mit einer Nachfrist terminiert auf 31.12.2018.</p>  |

## Anhang 2: Rechtsgrundlagen

---

### **Gesetzestexte**

---

172.056.1 – Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Januar 2019)

---

172.010 – Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (Stand am 1. Januar 2018)

---

172.056.11 – Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. Januar 2018)

---

172.056.15 – Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung vom 24. Oktober 2012 (Stand am 1. Juli 2018)

---

172.010.1 – Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (Stand am 1. Februar 2019)

---

172.010.21 – Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 05. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2016)

---

### **Weisungen**

---

Weisungen über das Beschaffungscontrolling des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL vom 1. April 2016

---

Weisungen über die harmonisierten Beschaffungsprozesse des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL vom 1. April 2016

---

## Anhang 3: Abkürzungen

|         |   |
|---------|---|
| EFK     | Eidgenössische Finanzkontrolle  |
| BC      | Beschaffungscontrolling   |
| BKB     | Beschaffungskonferenz Bund  |
| BöB     | Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen                                       |
| BR      | Bundesrat   |
| DEBI    | D = Durchführung, E = Entscheidung, B = Beratung, I = Information                         |
| FinDel  | Finanzdelegation der eidg. Räte   |
| GSK     | Generalsekretärenkonferenz  |
| IDA BIL | Interdepartementale Arbeitsgruppe Beschaffung, Immobilien und Logistik                    |
| KBOB    | Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren        |
| KWF     | Kreditorenworkflow  |
| MDG     | Master Data Governance  |
| MDM     | Master Data Management  |
| Org-VöB | Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung |
| SBeZ    | Statistik Beschaffungszahlungen   |
| VE      | Verwaltungseinheit  |
| VG      | Vergabemanagement   |
| VM-Bund | Vertragsmanagement Bund   |
| VöB     | Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen   |

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- 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).