

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



Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Strassen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18375.806.00294
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
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

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Beschaffungsorganisation im ASTRA.....	15
2.1 Der grösste Anteil der Beschaffungen erfolgt dezentral und standardisiert	15
2.2 Die Beschaffungsprozesse der Zentrale und der Filiale sind noch nicht aktualisiert ..	17
2.3 Die Compliance auserwählter Beschaffungsgeschäfte zeigt insgesamt ein positives Ergebnis	19
3 Einkäuferische Tätigkeit und Weiterentwicklung.....	21
3.1 Eine zentrale Beschaffungsplanung fehlt	21
3.2 Risiken im Einkauf sind unternehmensweit zu bewirtschaften.....	22
3.3 Das Ausbildungswesen fördert die Beschaffungskompetenz	23
3.4 Regelmässige Audits steigern die Qualität der Beschaffungen	24
4 Nachprüfungen	26
4.1 Empfehlung 13254.004.....	26
4.2 Empfehlung 13254.003.....	27
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	29
Anhang 2: Abkürzungen.....	30
Anhang 3: Glossar.....	31

Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Strassen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Frühling 2019 die Beschaffungsorganisation im Bundesamt für Strassen (ASTRA) geprüft. Das Beschaffungswesen für die Planung, den Bau und den Unterhalt von Nationalstrassen ist an das ASTRA zugewiesen. Im Jahr 2017 wurden rund 3000 Beschaffungen im Wert von über 1,4 Milliarden Franken durchgeführt. Die EFK hat die Organisation und Prozesse bei zentralen Beschaffungen für Dienstleistungen und Informatik, wie auch bei dezentralen Beschaffungen für die Nationalstrassen am Beispiel der Filiale 3 – Zofingen untersucht.

Die strategische Beschaffungskompetenz ist auszubauen, die Audits sind zielführend

Es existiert ein Ausbildungskonzept mit einem umfassenden Schulungsangebot, wodurch eine Grundausbildung für die Mitarbeitenden gewährleistet ist. Doch mangelt es, vor allem in den Filialen, an strategischer Beschaffungskompetenz. Viele primär strategische Einkaufsaufgaben werden dort von externen Anbietern ausgeführt. Dies läuft auf einen Verlust von Know-how, Abhängigkeiten und allenfalls Interessenkonflikte hinaus. Das ASTRA sollte die Kosten von diesen Beschaffungen insgesamt, über alle Filialen hinweg prüfen.

Alle zwei Jahre setzt das ASTRA Beschaffungsprüfungen an, die gut geplant, unabhängig und transparent durchgeführt werden. Sie erfolgen in regelmässigen Abständen, was die Aufmerksamkeit und Akzeptanz in den Filialen erhöht. Zudem sind sie zielgerichtet und fokussieren bei allen Filialen auf die gleichen, im Voraus festgelegten Prüffragen. Hinsichtlich der Qualität der Beschaffungsabwicklung des ASTRA bestätigen die Fallprüfungen der EFK ein durchweg positives Bild.

Die Planung und das lieferantenseitige Risikomanagement erfolgen nicht unternehmensweit

Im ASTRA besteht derzeit keine zentrale und übergreifende Beschaffungsplanung. Synergiepotenziale werden demnach nicht systematisch erhoben. Beschaffungen werden vom Einkauf fallweise bearbeitet und ausgeführt, eine Bündelung zwischen den Filialen findet kaum statt. Die EFK empfiehlt, gleichartige Leistungen für alle Filialen über zentrale Rahmenverträge zur Verfügung zu stellen.

Lieferantenseitige Risiken werden in der Zentrale, wie auch in der Filiale 3, im Rahmen von grösseren Projekten bewirtschaftet. Das Amt wendet dazu verschiedene Methoden an und steuert die Lieferanten über die Projektorganisation. Zusätzlich gibt es ein allgemeines operatives Risikomanagement für Projekte im ASTRA. Es existiert jedoch kein offizieller Prozess zur Bewirtschaftung von Lieferantenrisiken. Angesichts des grossen Vergabevolumens empfiehlt die EFK dem ASTRA eine filialübergreifende Bewertung der umsatzstärksten Lieferanten.

Zentrale Beschaffungseinheit in Entwicklung

Die Beschaffung im Nationalstrassenbereich ist aufgrund der regionalen, dezentralen Organisationsstruktur redundant aufgestellt. Positiv gesehen kann jede Filiale dadurch schnell und autonom agieren, Zuständigkeitskonflikte kommen nicht vor. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Filialen ist dies allerdings von Nachteil. Gemeinsame Projekte für gleichartige Leistungen im Baubereich gibt es noch nicht.

Beschaffungen für die Nationalstrassen laufen hoch standardisiert ab. Ausschreibungen werden weitestgehend einheitlich, immer nach den gleichen Kriterien abgewickelt, wodurch die Vorhaben rasch realisiert und Fehlerquellen minimiert werden können.

Da bestehende Prozessbeschreibungen veraltet sind, findet derzeit eine Neugestaltung statt. Die Einführung einer neuen Prozessmanagement-Software ist geplant. Zudem läuft ein Projekt, um Teilbereiche des Beschaffungsprozesses der Filialen mittels Software zu unterstützen. Die EFK begrüsst diese Entwicklungen, die Automatisierung sollte vorangetrieben werden.

In der Fallprüfung konnten nur wenige Mängel in den Beschaffungsvorgängen festgestellt werden. Die EFK weist hier auf die fehlende Bedarfsanalyse innerhalb der Beschaffungsunterlagen hin und empfiehlt dem ASTRA, konkrete und klare Vorgaben an die Bedarfssteller (resp. Projektleiter) zu richten. Zudem sollte die Taxonomie in Ausschreibungen transparenter gestaltet werden.

Die durch das ASTRA selbst ausgeführten Prozesse im Beschaffungsbereich umfassen operative Tätigkeiten und die Projektführung. Beim ASTRA existiert keine strategische Beschaffungseinheit für Aufgaben wie die Durchführung von Ausschreibungen. Für solche Beschaffungen wird in der Filiale Zofingen immer eine externe Unterstützung von spezialisierten Mandatsnehmern eingekauft. Um mehr Unabhängigkeit, eine Kostenminimierung und eine bessere Synergienutzung zu erreichen, sollte das ASTRA seine Strukturen nach dem Aufbau der Koordinationsstelle Einkauf diesbezüglich überdenken.

Audit d'achats

Office fédéral des routes

L'essentiel en bref

Au printemps 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'organisation des achats à l'Office fédéral des routes (OFROU). L'OFROU est responsable des marchés publics pour la planification, la construction et l'entretien des routes nationales. En 2017, il a effectué près de 3000 acquisitions d'une valeur de plus de 1,4 milliard de francs. Le CDF a vérifié l'organisation et les procédures concernant les acquisitions centralisées de prestations et de l'informatique ainsi que les acquisitions décentralisées pour les routes nationales, en prenant l'exemple de la filiale 3 de Zofingue.

Compétences stratégiques en matière d'achats à développer, les audits sont efficaces

Il existe un programme de formation très complet qui garantit les compétences de base des collaborateurs. Les compétences stratégiques en matière d'achats font cependant défaut, surtout dans les filiales. Bon nombre de tâches d'acquisition avant tout stratégiques y sont effectuées par des prestataires externes, ce qui implique une perte de savoir-faire, crée des dépendances, voire des conflits d'intérêts. L'OFROU devrait examiner le coût global de ces achats, toutes filiales confondues.

L'OFROU lance tous les deux ans des audits d'achats qui sont bien planifiés et effectués avec indépendance et transparence. La régularité de ces contrôles renforce leur acceptation et l'attention qui leur est accordée dans les filiales. Ils sont en outre ciblés et se concentrent sur les mêmes questions d'audit, fixées à l'avance, dans toutes les filiales. Les cas étudiés par le CDF confirment la qualité tout à fait satisfaisante de la gestion des achats à l'OFROU.

Nécessité de généraliser la planification et la gestion des risques liés aux fournisseurs

Pour le moment, l'OFROU ne dispose pas d'une planification générale et centralisée des achats. Les potentiels de synergies ne sont donc pas exploités systématiquement. Les achats sont traités et exécutés par les services compétents au cas par cas, il n'y a pratiquement pas de regroupements entre les filiales. Pour la fourniture de prestations de même nature, le CDF recommande la mise à disposition de contrats cadres centralisés pour toutes les filiales.

Les risques liés aux fournisseurs sont gérés à la centrale, comme dans la filiale 3, dans le cadre de projets de grande envergure. L'office applique à cet effet différentes méthodes et dirige les fournisseurs par le biais de l'organisation du projet. Les projets de l'OFROU font en outre l'objet d'une gestion opérationnelle générale des risques. Il n'existe cependant aucune procédure officielle de gestion des risques liés aux fournisseurs. Vu l'importance du volume des marchés, le CDF recommande à l'OFROU de procéder à une évaluation transversale des fournisseurs les plus importants.

Développement d'une unité centrale d'achats

Les achats dans le domaine des routes nationales présentent un caractère redondant du fait de la structure régionale et décentralisée de l'organisation. Cette structure a pour avantage de permettre aux filiales d'agir vite et de manière autonome, sans qu'il y ait de conflits de compétence. Mais elle nuit à la collaboration entre les filiales. Il n'existe pas encore de projets communs pour les prestations similaires dans le domaine de la construction.

Les achats relatifs aux routes nationales sont fortement standardisés. Les appels d'offres suivent autant que possible un modèle homogène en appliquant toujours les mêmes critères, ce qui permet de réaliser le projet rapidement et de réduire les sources d'erreur.

Les descriptifs de procédure ayant vieilli, ils sont en train d'être remaniés. La mise en place d'un nouveau logiciel de gestion des processus est prévue. De plus, un projet pour soutenir certaines parties de la procédure d'acquisition des filiales au moyen d'un logiciel est en cours. Le CDF salue ces développements, l'automatisation devrait être poursuivie.

Les cas étudiés n'ont révélé que peu de lacunes dans les procédures d'achat. Le CDF souligne l'absence d'analyse des besoins dans les documents d'achat et recommande à l'OFROU d'adresser des prescriptions claires et précises aux services demandeurs (ou aux chefs de projet). Il faudrait en outre accroître la transparence de la taxonomie dans les appels d'offres.

Les procédures effectuées par l'OFROU lui-même dans le domaine des achats comprennent des activités opérationnelles et la conduite de projets. Il n'existe pas à l'OFROU d'unité d'achats stratégique destinée à des tâches telles que l'organisation d'appels d'offres. La filiale de Zofingue confie toujours ce genre de tâches à un mandataire externe spécialisé. Afin de gagner en indépendance, de réduire ses frais et de mieux exploiter les synergies, l'OFROU devrait repenser ses structures à cet égard après la mise en place du service de coordination des achats.

Texte original en allemand

Verifica degli acquisti

Ufficio federale delle strade

L'essenziale in breve

Nella primavera del 2019 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'organizzazione degli acquisti nell'Ufficio federale delle strade (USTRA). Quest'ultimo soprintende agli acquisti di beni e servizi necessari alla pianificazione, alla costruzione e alla manutenzione delle strade nazionali. Nel 2017 sono stati effettuati circa 3000 acquisti, per un importo di oltre 1,4 miliardi di franchi. Il CDF ha verificato l'organizzazione e le procedure relative sia agli acquisti centralizzati di prestazioni e dell'informatica, sia agli acquisti decentralizzati per le strade nazionali, prendendo in esame a titolo esemplificativo la filiale 3 di Zofingen.

Competenza strategica in materia di acquisti da ampliare, verifiche efficaci

Esiste un piano di formazione completo che garantisce una formazione di base dei collaboratori. Tuttavia le competenze strategiche in materia di acquisti sono carenti, soprattutto nelle filiali. Qui numerosi compiti relativi agli acquisti d'importanza strategica sono affidati a fornitori esterni. Ciò determina una perdita di know-how, nonché l'insorgere di interdipendenze e di eventuali conflitti d'interesse. L'USTRA dovrebbe verificare il costo complessivo di questi acquisti per tutte le filiali.

Ogni due anni l'USTRA effettua verifiche degli acquisti che sono ben pianificate e svolte in modo indipendente e trasparente. La cadenza regolare delle verifiche aumenta il livello di attenzione e il consenso nelle filiali. Inoltre le verifiche sono mirate e vertono in tutte le filiali sulle stesse domande, definite in anticipo. Per quanto concerne la qualità nella gestione degli acquisti dell'USTRA, i casi presi in esame dal CDF rispecchiano una situazione nel complesso positiva.

Necessità di estendere la pianificazione e la gestione dei rischi relativi ai fornitori

Attualmente l'USTRA non dispone di una pianificazione globale e centralizzata degli acquisti. Di conseguenza, il potenziale di sinergie in questo ambito non viene rilevato in modo sistematico. I servizi responsabili elaborano ed eseguono gli acquisti caso per caso; un raggruppamento del fabbisogno non avviene quasi mai. Per la fornitura di prestazioni dello stesso tipo, il CDF raccomanda all'Ufficio di predisporre contratti quadro centralizzati per tutte le filiali.

I rischi relativi ai fornitori sono gestiti, sia nella centrale che nella filiale 3, nell'ambito di progetti di maggiore entità. Al riguardo, l'USTRA applica diversi metodi e coordina i fornitori tramite l'organizzazione dei progetti. Inoltre l'Ufficio conduce una gestione operativa generale dei rischi per i progetti. Tuttavia non esiste alcuna procedura ufficiale per la gestione dei rischi relativi ai fornitori. In considerazione dell'elevato volume di aggiudicazioni, il CDF raccomanda all'USTRA di procedere a una valutazione trasversale dei maggiori fornitori.

Sviluppo di un'unità centrale per gli acquisti

Gli acquisti nel settore delle strade nazionali presentano aspetti ridondanti a causa della struttura regionale e decentralizzata dell'organizzazione. Da un lato tale struttura presenta un vantaggio, perché le filiali possono agire rapidamente, in autonomia e senza incorrere in conflitti di competenze; dall'altro presenta però uno svantaggio, perché ostacola la collaborazione tra le filiali. A tutt'oggi nel settore delle costruzioni non sono stati realizzati progetti comuni per le prestazioni dello stesso tipo.

Gli acquisti nel settore delle strade nazionali sono ampiamente standardizzati. I bandi sono perlopiù uniformati e gestiti sempre secondo gli stessi criteri; ciò consente di attuare i progetti in tempi brevi e di ridurre al minimo le fonti di errore.

Poiché le descrizioni relative alle procedure sono obsolete, attualmente sono in fase di rielaborazione. È prevista l'introduzione di un nuovo software di gestione dei processi. Inoltre si sta realizzando un progetto che intende supportare, tramite un software, alcuni settori parziali del processo di acquisto presso le filiali. Il CDF accoglie favorevolmente questi sviluppi, l'automatizzazione dovrebbe essere portata avanti.

Dai casi esaminati nella verifica emerge che le carenze nelle procedure di acquisto sono esigue. Al riguardo, il CDF segnala la mancanza dell'analisi del fabbisogno nei documenti di acquisto e raccomanda quindi all'USTRA di far pervenire ai servizi richiedenti (o ai capiprogetto) direttive chiare e concrete. Un altro punto da migliorare è la trasparenza della tassonomia nei bandi.

Le procedure che l'USTRA adotta autonomamente nel settore degli acquisti comprendono attività operative e la direzione di progetti. L'USTRA non dispone di alcuna unità strategica per gli acquisti preposta a compiti come lo svolgimento dei bandi. Per tali prestazioni, la filiale di Zofingen ricorre sempre a fornitori esterni specializzati. Per acquisire maggiore autonomia, ridurre al minimo i costi e sfruttare meglio le sinergie, l'USTRA dovrebbe ripensare le proprie strutture in questo ambito dopo la creazione del servizio di coordinamento degli acquisti.

Testo originale in tedesco

Procurement audit

Federal Roads Office

Key facts

In spring 2019, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the procurement organisation at the Federal Roads Office (FEDRO). Procurement for the planning, construction and maintenance of motorways is the responsibility of FEDRO. In 2017, some 3,000 procurements worth over CHF 1.4 billion were carried out. The SFAO audited the organisation and processes in centralised procurement for services and ICT, as well as in decentralised procurement for motorways, using the branch 3 in Zofingen as an example.

Strategic procurement powers need extending, audits are target-oriented

There is a training concept with a comprehensive range of training courses, which guarantees basic training for the employees. However, there is a lack of strategic procurement skills, especially in the branches. Many primarily strategic purchasing tasks are carried out by external suppliers. This results in a loss of know-how, interdependencies and potential conflicts of interest. FEDRO should examine the costs of these procurements as a whole across all branches.

Every two years, FEDRO schedules well planned, independent and transparent procurement audits. They are carried out at regular intervals, which increases awareness and acceptance in the branches. Furthermore, they are targeted and focus on the same pre-defined audit questions in all branches. The SFAO's case audits confirm a consistently positive picture with regard to the quality of FEDRO's procurement processing.

No organisation-wide planning or supplier risk management

ASTRA does not currently have a central and comprehensive procurement planning system. Consequently, potential synergies are not systematically identified. Procurements are processed and executed by the purchasing department on a case-by-case basis, and there is little bundling between the branches. The SFAO recommends that similar services be made available to all branches via centralised framework agreements.

Risks on the supplier side are managed at head office, as well as in branch 3 for larger projects. FEDRO uses various methods for this purpose and manages suppliers via the project organisation. In addition, there is a general operational risk management framework for FEDRO projects. However, there is no official process for managing supplier risks. Given the large volume of contracts awarded, the SFAO recommends that FEDRO conduct a cross-branch evaluation of the suppliers with the highest turnovers.

Central procurement unit under development

Procurement in the motorway sector has built-in redundancy due to the regional, decentralised organisational structure. On the positive side, this allows each branch to act quickly and autonomously; conflicts of responsibility do not occur. However, this is a disadvantage in terms of cooperation between the branches. Joint projects for similar services in the construction sector do not yet exist.

Motorway procurement is highly standardised. Tenders are very uniform, always conducted according to the same criteria, which means that projects can be realised quickly and sources of error minimised.

Since existing process descriptions are outdated, a redesign is currently in progress. The introduction of a new process management software is planned. In addition, a project is underway to use software to support parts of the branches' procurement process. The SFAO welcomes these developments and believes that automation should be further promoted.

The case audit revealed only a few deficiencies in the procurement processes. In this regard, the SFAO notes the lack of a needs analysis within the procurement documentation and recommends that FEDRO issue clear and specific instructions to the requesting parties (or project managers). The taxonomy in tenders should also be made more transparent.

The procurement processes carried out by FEDRO itself include operational activities and project management. There is no strategic procurement unit at FEDRO for tasks such as conducting tenders. For such procurements, the Zofingen branch always purchases external support from specialised contractors. In order to achieve more independence, minimise costs and make better use of synergies, FEDRO should review its structures in this respect once the purchasing coordination unit has been set up.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das ASTRA hat vom Schlussbericht der Prüfung Kenntnis genommen. Es stellt fest, dass die EFK jede der drei Empfehlungen mit Priorität 2 beurteilt.

Das ASTRA ist gegenwärtig daran, eine zentrale Einkaufsstelle mit zwei operativen Einkäufer/innen aufzubauen. Eine Einkaufsstelle dieser Grössenordnung hat in einem Amt wie dem ASTRA weder die Kapazität, sich um den strategischen Einkauf zu kümmern, noch kann sie eine zentrale Beschaffungsstelle für die Filialen sein. Sollte der Einkauf der Zentrale gemäss Beurteilung und Empfehlung der EFK weiter ausgebaut werden, um Aufgaben, welche die Filialen externalisieren, künftig intern erledigen zu können, hätte dies weitreichende Konsequenzen auf die Aufbau-, Ablauf- und Prozessorganisation des ASTRA sowie die Bürostandorte und Räumlichkeiten. Entsprechende Überlegungen führt das ASTRA gegenwärtig im Rahmen des durch den Bundesrat beauftragten Gouvernanz-Projektes durch (Herauslösen der operativen Einheiten des ASTRA, namentlich der beiden Infrastrukturabteilungen mit ihren fünf Filialen).

Wir danken der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit und den durch die Prüfung geschaffenen Mehrwert.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) eine Beschaffungsprüfung durchgeführt.

Das ASTRA ist die Schweizer Fachbehörde für die individuelle Mobilität und für die Strasseninfrastruktur von nationaler Bedeutung. Dem Amt sind einerseits strategische und gesetzgeberische Aufgaben übertragen. Andererseits nimmt es die direkte operative Verantwortung für die Weiterentwicklung, die Erhaltung, den Betrieb und das Verkehrsmanagement der Nationalstrassen wahr.

Das ASTRA ist verantwortlich für die folgenden drei Produktgruppen:

- **Strassennetze:** Diese Gruppe umfasst die strategischen Aufgaben im Nationalstrassenwesen, unter anderem die langfristige Planung und das Verkehrsmanagement. Sie beinhaltet auch die Forschung im Strassenwesen und die Berücksichtigung der neusten wissenschaftlichen Erkenntnisse in der Erarbeitung der Standards. Schliesslich ist hier auch der Langsamverkehr angesiedelt.
- **Strasseninfrastruktur:** Zu den wichtigsten Aufgaben gehören hier der Unterhalt, Bau und Neubau der Nationalstrassen sowie der Betrieb des Netzes. Aufgrund der Fülle der Aufgaben und der Tätigkeit in der Fläche, wird diese Produktgruppe von zwei Abteilungen mit insgesamt fünf Filialen bearbeitet.
- **Strassenverkehr:** Diese Gruppe umfasst alle Aspekte des Verkehrs auf den Strassen sowie die technischen Anforderungen an die Fahrzeuge.

Das ASTRA ist gemäss Artikel 3 lit. a und Artikel 9 der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) eine der vier zentralen Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung. Es gehören sämtliche Dienst- und Bauleistungen in den Zuständigkeitsbereich des ASTRA, welche die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes sowie die nachhaltige und sichere Mobilität auf der Strasse gewährleisten. Dazu gehören:

- Planungs- und Projektierungsleistungen im Bauwesen (u. a. Ausarbeitung der Pläne für Unterhalts- und Bauprojekte)
- Dienstleistungen für die Unterstützung bei der Organisation, Verwaltung und Durchführung von Bauprojekten (Bauherrenunterstützung)
- Bauarbeiten (z. B. Einbau von Strassenbelägen, Errichtung und Unterhalt von Lärmschutzwänden, Sanierung von Tunnel und Brücken)
- Einbau, Unterhalt und Betrieb von Brandmeldeanlagen, Lichtsignalanlagen, Signalisation, Geschwindigkeitsanzeigen, Fluchtweg-Signalisationen usw., Betriebs- und Sicherheitsanlagen (BSA)
- Informatikdienstleistungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr allgemein (bspw. Verkehrsunfälle, Fahrzeugregister, Fahrkartenregister etc.)
- Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr allgemein (bspw. Forschung, Qualitätsmanagement, Expertisen).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung wurde das Zusammenspiel der dezentralen Beschaffungsorganisation von der Zentrale und der Filiale 3 in Zofingen untersucht.

Die Prüfung ist in vier Teile gegliedert und enthält die folgenden übergeordneten Prüffragen:

1. Beschafft das ASTRA effektiv und effizient? → Kapitel 2
2. Erkennt und realisiert das ASTRA Synergiepotenziale und bewirtschaftet Risiken in Zusammenhang mit Lieferanten? → Kapitel 3
3. Verfügt das ASTRA über kontinuierliche Verbesserungsprozesse im Beschaffungsbereich? → Kapitel 3
4. Sind die Empfehlungen aus der Beschaffungsprüfung 13254 umgesetzt? → Kapitel 4.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Hans Rügsegger (Revisionsleiter) und Katrin Windolf vom 25. März bis 10. Mai 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom ASTRA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 12. September 2019 statt. Teilgenommen haben:

Stellvertretende Direktorin und Chefin Abteilung Direktionsgeschäfte ASTRA, Fachbereichsleiterin Recht ASTRA, Bereichsleiter Rechtsdienst und Landerwerb ASTRA, Chef Abteilung Infrastruktur Ost ASTRA, Leiter Filiale Zofingen ASTRA, Chef Abteilung Steuerung / Finanzen ASTRA, Leiter interne Revision ASTRA. Von Seiten der EFK haben der Federführende, der Mandatsleiter, der Revisionsleiter und die Prüffexpertin teilgenommen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Beschaffungsorganisation im ASTRA

Beschaffungen im Zusammenhang mit der Planung, dem Bau und dem Unterhalt von Nationalstrassen sind an das ASTRA zugewiesen und liegen explizit im Verantwortungsbereich der Filialen. Im Jahr 2017 wurden rund 3000 Beschaffungen im Wert von über 1,4 Milliarden Franken durchgeführt. Angesichts dieser Grössen sind ein transparentes, faires und regelkonformes Beschaffungswesen und der wirtschaftliche Einsatz der Mittel von hoher Wichtigkeit.

Der Hauptfokus dieser Beschaffungsprüfung lag auf der Effektivität und Effizienz der Beschaffungs-, der Aufbau- und insbesondere der Ablauforganisation mit den Prozessen der Zentrale und der Filiale 3 in Zofingen.

2.1 Der grösste Anteil der Beschaffungen erfolgt dezentral und standardisiert

Wie ist die Beschaffungsorganisation im ASTRA aufgebaut?

Die Beschaffungsorganisation des ASTRA ist dezentral organisiert und besteht aus

- einer zentralen Beschaffungsorganisation für die Beschaffung von übergreifenden Leistungen zu den Supportfunktionen für das gesamte ASTRA. Dazu zählen beispielsweise Informatik- und Beratungsleistungen, Personalverleih und Übersetzungen. Die zentralen Beschaffungen werden von Rechtsdienst (RDL) künftig durch den neu gebildeten Fachbereich Einkauf koordiniert. Das Beschaffungsvolumen der Zentrale beträgt jährlich rund 200 Millionen Franken.
- einer dezentralen Beschaffungsorganisation, welche die Beschaffung von Leistungen im Bereich der Nationalstrassen sicherstellt. Dazu gehört, wie einleitend erwähnt, die Planung, der Bau und Unterhalt des Nationalstrassennetzes. Es gibt insgesamt fünf ASTRA-Filialen, welche für die jeweiligen Strassenabschnitte ihrer Regionen einkaufen. Das Beschaffungsvolumen aller Filialen zusammen beträgt jährlich rund 1,2 Milliarden Franken. Die Filiale 3 in Zofingen wendet jährlich ein Beschaffungsvolumen von ca. 250 Millionen Franken für den Bau und Unterhalt ihrer Strassenabschnitte auf.

Die Beschaffungseinheiten sind auf Fachgebiete spezialisiert und unterscheiden sich primär nach eingekauften Gütern und Leistungen. Während die Zentrale hauptsächlich Dienstleistungen und Informatik einkauft, sind die Filialen auf Leistungen im Bauwesen spezialisiert.

Die Beschaffung der Zentrale wird vom RD geführt. Teilweise unterliegen deren Beschaffungen im Geltungsbereich von anderen Beschaffungsstellen, etwa die Informatik im Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL). Das ASTRA ist gemäss Art. 9 der Org-VöB die zentrale Beschaffungsstelle für den Nationalstrassenbereich. Beschaffungen in diesem Zusammenhang liegen im Verantwortungsbereich der regionalen Filialen. Damit jede Filiale autonom agieren kann, müssen bei dieser Organisationsform die Niederlassungen jeweils über alle Unternehmensfunktionen verfügen. Jede Filiale muss in der Lage sein, die Prozesse in ihrer Gesamtheit vollständig selber abzuwickeln. Beispielsweise verfügt jede Filiale über einen eigenen Beschaffungsjuristen. Durch diese in sich geschlossenen Einheiten entsteht eine gewisse Autonomie zwischen den Einheiten. Zuständigkeitskonflikte können dadurch weitgehend vermieden werden.

Wie sind die Aufgaben, die Verantwortung und die Kompetenzen verteilt?

Der Fachbereich RD ist Herausgeber von Weisungen, Vorgaben und Regelungen für eine einheitliche Beschaffungsabwicklung in den Filialen. Das wichtigste Instrument in Bezug auf die Regelung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen (AVK) ist das Handbuch Beschaffungswesen Nationalstrassen (BHB). Die AVK sowie die Prozesse für die Beschaffung im Nationalstrassenbereich sind darin verbindlich geregelt. Die Filiale 3 in Zofingen hält sich, soweit für die EFK erkennbar, strikt an diese Vorgaben. Die Projektleiter der Bauprojekte sind in der Filiale für die Durchführung der Beschaffungen verantwortlich. Mit diesem Instrument soll sichergestellt werden, dass alle Filialen weitgehend nach dem gleichen Massstab beschaffen.

Für die Beschaffung in der Zentrale gibt es noch kein vergleichbares Handbuch. Bestimmte Teile des BHB sind auch für zentrale Beschaffungen gültig. Die Funktionsbeschreibung des Einkaufs in der Zentrale ist noch nicht vollständig und klar abgegrenzt. Die Beschaffungsorganisation in der Zentrale ist im Rechtsdienst integriert und besteht aus zwei operativen Einkäuferinnen.

Auffallend ist, dass die Beschaffungsverantwortlichen im ASTRA hauptsächlich operative Beschaffungstätigkeiten ausführen. Eine strategische Beschaffungseinheit mit strategischen Einkäufern oder Koordinatoren gibt es weder in der ASTRA-Zentrale noch in der Filiale 3. Die Unterstützung von grösseren und längerfristigen Beschaffungen oberhalb des Schwellenwerts (öffentliche Ausschreibungen) wird oftmals bei externen Leistungserbringern eingekauft. Die externe Leistung umfasst in der Regel die Koordination der Ausschreibung sowie die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und des Evaluationsberichts. Den externen Dienstleistern werden in der Filiale Zofingen keine Projektierungsarbeiten vergeben. Das ASTRA wendete zwischen 2015 und 2018 allein in dieser Filiale knapp 10 Millionen Franken für solche Leistungen auf.

Wie hoch ist der Standardisierungsgrad?

Die Beschaffungen im Bereich der Nationalstrassen laufen weitgehend standardisiert ab. Die Ausschreibungen werden gemäss einer internen Weisung zu 98 % immer nach den einheitlichen Vorgaben des Handbuchs und immer mit den gleichen Kriterien abgewickelt. Ausnahmen sind durch Fachstellen zu begründen, was in der Praxis selten vorkommt. Die Ausschreibungen enthalten eher wenige, generische Kriterien.

Die Zentrale erlässt Vorgaben, welche für alle Filialen gelten. Nebst dem BHB gibt es einen Vertragsgenerator zur Vereinheitlichung von Verträgen, Beschaffungsantragsformulare und diverse Vorlagen zur Beschaffungsabwicklung. Weiter existiert eine Unterschriften- und Kompetenzregelung (UKR), die für alle Geschäftsfälle einheitliche Standards setzt.

Beurteilung

Die Beschaffungsorganisation des ASTRA ist nach Leistungsarten spezialisiert und im Nationalstrassenwesen regional gegliedert. Die dezentrale Struktur schafft tendenziell Redundanzen. Einerseits ist die Organisation dadurch in der Lage, in ihrem Tagesgeschäft rasch zu reagieren, andererseits könnten kostentreibende Doppelspurigkeiten die Folge sein. Das tatsächliche Potenzial zur Minimierung der Redundanzen und Kosten wurde im Rahmen der Prüfung nicht näher erhoben.

Die Abgrenzung bei Beschaffungen ist zwischen der Zentrale und den Filialen klar geregelt und eingespielt. Zuständigkeitskonflikte entstehen auch nicht unter den einzelnen Filialen.

Zu erwähnen ist aber deren relativ hoher Autonomiegrad. Es gibt wenig gemeinsame Beschaffungen. Hier sieht die EFK ein Optimierungspotenzial.

Ein wichtiger Faktor in Bezug auf Dezentralität und Autonomie ist die Standardisierung. Das ASTRA hat die Beschaffungstätigkeit im Nationalstrassenbereich bereits in hohem Masse standardisiert. Öffentliche Ausschreibungen erfolgen weitgehend gleich. Hierdurch kann erreicht werden, dass das ASTRA die Qualität im Griff hat. Die Komplexität wird minimiert und die Beschaffungen sind vergleichsweise schnell umgesetzt. Aus Ressourcengründen werden für die Ausschreibungen der Filiale Zofingen hauptsächlich externe Partner beigezogen. Die Beschaffungsverfahren führen zwei bis drei spezialisierte Unternehmen durch, womit ebenfalls das Know-how zur Abwicklung und Durchführung solcher Beschaffungen externalisiert ist. Dies erzeugt Kosten und es entsteht dadurch eine Abhängigkeit zu diesen externen Partnern für die Prozessdurchführung. Des Weiteren können Interessenkonflikte entstehen, wenn Externe in Beschaffungsprozessen involviert sind. Zum Prüfungszeitpunkt verfügte die Beschaffungsorganisation über keine strategischen Einkäufer respektive Koordinatoren. Mit der Schaffung einer internen Beschaffungskoordination für den strategischen Einkaufsbereich könnten möglicherweise Kosten reduziert, mehr Unabhängigkeit und eine bessere Synergienutzung erreicht werden. In einem solchen Modell leistet die Zentrale Unterstützung für die Filialen in strategischer Hinsicht sowie für die grossen Beschaffungen im Baubereich.

Aufgrund der momentan laufenden Aufbauarbeiten für die Koordinationsstelle Einkauf sieht die EFK von einer Empfehlung ab. Es sollten zuerst die laufenden Arbeiten an der Einkaufsbasis in der Zentrale vollständig abgeschlossen werden, bevor über eine allfällige Internalisierung des strategischen Einkaufs beraten werden kann.

2.2 Die Beschaffungsprozesse der Zentrale und der Filiale sind noch nicht aktualisiert

Das ASTRA verfügt über eine umfangreiche Prozesslandschaft. Die Prozesse sind im offiziellen Managementsystem ADONIS anhand einer Landkarte aufgeführt und umfassen insgesamt rund 290 Einzelprozesse. Hinsichtlich der Prozesse muss zwischen der Zentrale und der Filiale unterschieden werden. Der Beschaffungsprozess ist zwischen der Zentrale und der Filiale Zofingen nicht abgestimmt. Das Vorgehen im Beschaffungsprozess unterscheidet sich.

Die Beschaffungsprozesse der Zentrale sind in den Jahren 2016 und 2017 letztmalig aktualisiert worden. Die Prozessdarstellungen sind deskriptive Arbeitsbeschreibungen, die UKR ist nicht abgebildet. Die Prozesse werden zurzeit nicht nachgepflegt, weil die Aufbauarbeiten der im Oktober 2018 neu entstandenen Koordinationsstelle Einkauf in der Zentrale noch nicht abgeschlossen sind. Eine Integration in die Prozesslandschaft ist demnach noch nicht möglich. Die Unternehmensprozesse werden in regelmässigen Abständen überprüft und wenn nötig aktualisiert und verbessert. Das Potential eines neuen Geschäftsmanagementtools wird derzeit geprüft. Die Geschäftsleitung hat das weitere Vorgehen noch nicht beschlossen. Die deskriptive Beschreibungsweise des Beschaffungsprozesses würde mit der Einführung des neuen Tools bestehen bleiben. Momentan wird zusätzlich eine Software für die operative Unterstützung dieser Prozesse geprüft. In den ASTRA-Filialen 1 und 2 befindet sich bereits eine Eigenentwickelte in Anwendung. Es besteht die Absicht, das sogenannte integrale Beschaffungsmanagementtool in allen Filialen auszurollen.

Die Beschaffungsprozesse der Filialen richten sich nach dem BHB ASTRA. In der Filiale 3 werden die Beschaffungen und das wirtschaftlich günstigste Angebot aufgrund dieser Bestimmungen ermittelt. Die relevanten Prozesse sind dort verbindlich festgehalten. Mit dem Handbuch und der hiermit verbundenen starken Standardisierung der Beschaffungen im Nationalstrassenbereich möchte das ASTRA einen möglichst effizienten Prozess mit wenigen Fehlerquellen erreichen. Durchlaufzeiten von öffentlichen Ausschreibungen betragen ab Publikation bis zum Vertragsschluss durchschnittlich sechs Monate, allerdings ohne Vorbereitungsarbeiten. Vor allem für die Eignungskriterien (EK) und Zuschlagskriterien (ZK) sind daher bereits Formulierungen vorgegeben. Die UKR ist nicht in den Prozessen abgebildet, jedoch ist beschrieben, wann die Bestimmungen der UKR beigezogen werden müssen.

Die Beschaffungsprozesse sind nicht systemisch abgebildet und weisen zahlreiche Medienbrüche auf, was wiederum zu Verzögerungen und mehr Aufwand im Sinne von Erfassungsarbeiten führt. So benötigt das Einholen der physischen Unterschriften für den Beschaffungsantrag respektive die A-/B-Formulare entsprechend Zeit für den im Amt Beschaffenden. Die Dokumentation erfolgt meistens in Papierform, bestimmte Dokumente werden eingescannt und im Geschäftsverwaltungssystem abgelegt.

Die Zusammenarbeit zwischen den Bedarfs- und den Know-how-Trägern ist für die Abteilung Infrastruktur in den Vorgaben des BHB geregelt. In der Zentrale fehlt ein entsprechender Beschrieb der Verantwortungszuweisung. Der RD wird dem Beschaffungsantrag folgend erst dann eingebunden, wenn das Verfahren freizugeben ist. Nach Aussagen des RD erfolgt ein informeller Einbezug schon früher. In der Filiale werden die Beschaffungsunterlagen durch die lokalen Juristen und den Bereichsleiter Support (BLS) geprüft.

Beurteilung

Die Prozessbeschriebe bei zentralen Beschaffungen sind im Managementsystem des ASTRA nicht aktuell und unvollständig. Eine Überarbeitung ist geplant, aber noch nicht umgesetzt. Ein gut gepflegtes Prozessmanagement ist elementar für das reibungslose Funktionieren eines Unternehmens. Das tägliche Zusammenarbeiten der Mitarbeitenden erfordert gewisse Leitlinien und geordnete Abläufe.

Die Beschaffungsprozesse sind sowohl in der Zentrale als auch in der Filiale Zofingen nicht automatisiert und verfügen über zahlreiche Medienbrüche. Dies birgt gewisse Risiken, wie Fehler beim Übertrag von einem Instrument in das andere. Vor allem aber legt dies eine gewisse Ineffizienz in den Prozessen zutage. Unterschriften auf Papier einzuholen dauert sehr lange und ist heute nicht mehr zeitgemäss. Die Durchlaufzeiten von öffentlichen Ausschreibungen in der Filiale 3 entsprechen der Norm, allerdings ohne Berücksichtigung der Vorbereitungszeit. Aufgrund des hohen Standardisierungsgrads ist diese Phase aber optimiert.

Um die Zusammenarbeit der Mitarbeitenden zu fördern und die Bestrebungen punkto Digitalisierung nicht zu behindern, sollten die prozessualen Mängel behoben werden. Ein systemisch abgebildeter, integrierter und automatisierter Beschaffungsprozess ist effizienter und birgt weniger Risiken. Wegen der bereits laufenden Aktivitäten des ASTRA hinsichtlich der unternehmensweiten Geschäftsprozesse und des integralen Beschaffungsmanagements in den Filialen sieht die EFK von einer Empfehlung ab.

2.3 Die Compliance auserwählter Beschaffungsgeschäfte zeigt insgesamt ein positives Ergebnis

Die EFK hat eine Auswahl an Beschaffungsgeschäften der Zentrale und der Filiale 3 geprüft. Die Wahl von insgesamt 19 Fällen ist nach unterschiedlichen Kriterien, etwa die Verfahrensort, den Beschaffungswert und Gegenstand erfolgt.

Im Rahmen der Fallprüfung konnten wenig Mängel in den Vorgängen festgestellt werden:

- Anhand der Fallprüfung stellte die EFK fest, dass keine umfassende Bedarfsanalyse durchgeführt wird. Die Frage, ob nur benötigte Leistungen genehmigt werden, konnte nicht beurteilt werden. Davon ausgenommen sind grössere IT-Beschaffungen, die im Rahmen von Projekten umgesetzt werden. Die Prüfung, ob zu zentralen Beschaffungen eine Bedarfsanalyse erfolgt ist, obliegt derzeit dem RD und soll künftig durch die Koordinationsstelle Einkauf geleistet werden. Es liegen diesbezüglich noch keine näheren Vorgaben vor, wie die Analyse des Bedarfs und deren Dokumentation vonstattengehen soll. Die Durchführung von Bedarfsanalysen in der Filiale Zofingen konnte anhand der Beschaffungsvorgänge nicht geprüft werden. Die Bedarfsanalyse bei Bauprojekten erfolgt in dem der Beschaffung vorangehenden Genehmigungsverfahren.
- In den Pflichtenheftern von öffentlichen Ausschreibungen gibt es eine gewisse Ungenauigkeit und Intransparenz bei der Taxonomie der Kriterien. Der Bewertungsraster in den Ausschreibungsunterlagen gibt zu wenig klar Auskunft darüber, unter welchen Gesichtspunkten ein Kriterium vollständig, nur teilweise oder gar nicht erfüllt ist.
- Die geprüften Begründungen von überschwelligen freihändigen Vergaben waren wenig substantiell. In der Begründung wurde der angewendete gesetzliche Artikel ohne weitere Begründung der beschaffungsrechtlichen Ausnahme genannt. Zudem fehlten die Unbefangenheitserklärungen der in diesen Verfahren eingebundenen Personen.

Beurteilung

Insgesamt erhält die EFK einen positiven Eindruck bezüglich der Bestrebungen des ASTRA zur Einhaltung beschaffungsrechtlicher Vorgaben. Dieses Thema erhält beim ASTRA viel Aufmerksamkeit. Aus Sicht der EFK sollten trotzdem ein paar systematische Mängel beachtet werden.

So wird zwar im Rahmen des Beschaffungsantrags eine schriftliche Bedarfs- und Marktanalyse gefordert, die Angaben sind aber meistens nur sehr rudimentär und oberflächlich. Der Bedarf in der Zentrale kontrolliert der RD. Der RD übernimmt seine Aufgaben in der Beschaffung immer mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen. Im RD gab es bis vor Kurzem keine Einkäufer. Dies bedingt auch bei der Bedarfsanalyse einen gewissen Fokus auf rechtliche Aspekte und Schwierigkeiten in der Beurteilung der Analyse aus Sicht eines Einkäufers. Eine aussagekräftige Beurteilung des Bedarfs gelingt einfacher mit einem breiteren Einkaufs-Know-how. Der IT-Bereich stellt eine Ausnahme dar, dieser schafft im Rahmen der Projektphase Studie die benötigten Grundlagen und analysiert den Bedarf. Konkretere Vorgaben an die Bedarfssteller, was den Inhalt, die Form und den Umfang der Analysen betrifft, könnte zu einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit dem Beschaffungsgegenstand führen. Im Rahmen der Aufbauarbeiten mit der Koordinationsstelle Einkauf sollten konkrete Vorgaben an die Bedarfsanalysen gestellt und generell eingefordert werden. Die Beurteilung der Bedarfsanalysen sollte durch fachlich versierte Einkäufer erfolgen.

Die Punktevergabe der Zuschlagskriterien bei öffentlichen Ausschreibungen muss transparent und nachvollziehbar sein. Es ist zum Zeitpunkt der Ausschreibung zu definieren, basierend auf welchen Elementen die Offerte evaluiert und Punkte vergeben werden. Die Beurteilungselemente sind zu publizieren. Die Evaluation der Qualität des Leistungsbeschreibs, der Aufwands- und Kostenschätzung sowie der Terminplanung hat systematisch gemäss der im SIMAP publizierte Taxonomie zu erfolgen. Damit wird für die Anbietenden transparent ersichtlich, basierend worauf die Evaluation erfolgt. Zudem kann dann auch sichergestellt werden, dass die Bewertenden der Angebote nach dem gleichen Massstab evaluieren.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, Möglichkeiten zu prüfen, die Transparenz seiner standardisierten Vorgaben zu erhöhen. Es ist vorgängig festzulegen, bei welcher Leistung eine entsprechende Punktevergabe erfolgt.

Stellungnahme des Geprüften

Die Empfehlung wird umgesetzt.

3 Einkäuferische Tätigkeit und Weiterentwicklung

3.1 Eine zentrale Beschaffungsplanung fehlt

Derzeit besteht keine zentrale Beschaffungsplanung im ASTRA. Beschaffungen in der Zentrale werden vom Einkauf fallweise bearbeitet und durchgeführt. Eine gewisse Planung erfolgt implizit über die Budgetierung. Die Koordinationsstelle Einkauf ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht in Projekte eingebunden. Die Zentrale des ASTRA führt in ihrem Geschäftsverwaltungssystem eine Liste mit den Beschaffungsanträgen. Anhand dieser Liste wird versucht, Aufträge zu bündeln.

In der Filiale entstehen die Beschaffungsprojekte im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren. Beschaffungsvorhaben im Infrastrukturbereich werden somit langfristig im Voraus geplant. Auf der Webseite des ASTRA wird eine Liste mit den geplanten Beschaffungen der einzelnen Filialen für das kommende Jahr veröffentlicht. Die Aktualisierung der Publikation erfolgt im Januar für die folgenden zwölf Monate. Sie beinhaltet nur generelle Informationen. Diese sind nicht rechtsverbindlich, massgebend sind die auf der Ausschreibungsplattform Simap publizierten Daten.

Die Filialen des ASTRA verfügen heute über keine umfassende Beschaffungsplanung. Synergiepotenziale zwischen den Filialen werden nicht systematisch erhoben. Zum Prüfungszeitpunkt bündelte das ASTRA nicht filialübergreifend, es bestanden keine filialübergreifenden Rahmenverträge (RV). Grund hierfür ist das projektorientierte Vorgehen in den Filialen. Rahmenvertragsausschreibungen und anschliessende Mini-Tender werden nicht angewandt.

Die Zentrale selbst verfügt über keine RV. Sie bezieht jedoch Leistungen über RV des BBL. Die Zentrale stellt den Filialen bisher keine RV zur Verfügung. Die Filialen selbst verfügen teilweise über solche nicht filialübergreifenden Verträge. Vor zwei Jahren fand eine Überprüfung der Potenziale von RV in der Zentrale statt. Diese Prüfung ergab lediglich die Simultanübersetzung als geeignete Leistung.

Bei öffentlichen Ausschreibungen in der Filiale Zofingen werden die Ausschreibungsunterlagen und die Evaluationen jeweils von externen Partnern erstellt. Der Mandatsnehmer bereitet die Ausschreibungen für die Beschaffung der Planer-Leistungen vor. In der Filiale Zofingen erhalten vor allem drei Lieferanten freihändige Zuschläge, um für das ASTRA als Partner zur Durchführung von Ausschreibungen zu arbeiten. Das Volumen der Zuschläge für diese Dienstleistung belief sich zwischen 2015 und 2018 auf 9,5 Mio. Franken. Die Vertragsvolumina dieser Lieferanten beliefen sich auf jeweils mehr als 2 Mio. Franken für gleichartige Leistungen.

Beurteilung

Vergaben für die Mandatsnehmer (zur Durchführung von Beschaffungen) erfolgen unter der Begründung des Projektbezugs im unterschweligen Bereich jeweils freihändig. Nebst der Frage, ob die externen Planer in einem relativ kleinen Markt unabhängig agieren können, sind regelmässige, freihändige Vergaben nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht wenig sinnvoll. Über freihändige Vergaben wird der Markt eingeschränkt, womit das Kostenniveau steigen kann. Dies kann mit einer öffentlichen Ausschreibung von Rahmenverträgen verhindert und verbessert werden.

Derzeit bestehen im ASTRA ungenutzte Bündelungspotenziale, beispielsweise im Bereich von externen Dienstleistern für die Durchführung von Beschaffungen in den Filialen. Diese Potenziale sollten filialübergreifend erhoben und gebündelt werden. Bündelungspotenziale und Kostenoptimierungen können durch RV ausgeschöpft werden. Erstere werden im ASTRA deshalb nicht konsequent erhoben, weil eine zentrale Beschaffungsplanung fehlt. Nebst tieferen Beschaffungskosten durch grössere Einkaufsvolumina könnten die Projektleiter mit RV in ihren Bauprojekten entlastet werden. Sie müssten weniger Beschaffungen durchführen und die Verfahren wären schneller und einfacher. Hinzu kommt, dass zu gewissen «Stosszeiten» aufgrund der fehlenden Planung untereinander ein regelrechter Wettbewerb zwischen den Filialen um gewisse Lieferanten entsteht. Der interne Kampf um die externen Ressourcen sollte künftig vermieden werden. Die Aufgabe einer filialübergreifenden Beschaffungsplanung sollte der Zentrale des ASTRA übertragen werden.

Das Abschliessen von RV birgt damit positive Aspekte im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit sowie die Einhaltung des Beschaffungsrechts. Das ASTRA sollte prüfen, für welche Leistungen das Abschliessen von zentralen RV einen Mehrwert bringt. Diese Verträge müssen durch die Zentrale des ASTRA beschafft und gesteuert werden. Die Filialen sollten Leistungen hierüber einfach beziehen können. Zudem wäre zu prüfen, ob das ASTRA bereits bestehende RV anderer zentraler Beschaffungsstellen stärker für sich nutzen kann.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, wo möglich und sinnvoll, eine filialübergreifende Bündelung durch zentrale Rahmenverträge einzuführen, mit dem Ziel, mehr Wettbewerb zu schaffen und die Projektleiter zu entlasten.

Stellungnahme des Geprüften

Die Empfehlung wird, wo möglich, umgesetzt. Dies unter Berücksichtigung der bestehenden Aufbauorganisation des ASTRA mit einer Zentrale und fünf Filialen und der Personalplafonierung bzw. -politik des Bundes, welche die Handlungsoptionen hinsichtlich filialübergreifende Bündelung wesentlich einschränken.

3.2 Risiken im Einkauf sind unternehmensweit zu bewirtschaften

In der ASTRA-Zentrale werden lieferantenseitige Risiken in grösseren Projekten bewirtschaftet. Es gibt ein allgemeines operatives Risikomanagement für Projekte im ASTRA. Für das Bewirtschaften der Risiken in IT-Projekten wird der HERMES-Leitfaden angewendet. Es wird ein Projektcontrolling geführt. Die Lieferanten werden durch die Projektorganisation gesteuert und geführt. Ansonsten existiert kein offizieller Prozess im Umgang mit Lieferantensrisiken oder für das Risikomanagement bei eingekauften Leistungen.

Die risikominimierenden Massnahmen während der Leistungserbringungsphase in der Filiale 3 sind ein periodisches Projektreporting, ein klar definiertes schrittweises Abnahmeverfahren von Leistungen, regelmässige Lieferantengespräche und die nahe Begleitung der Projektverfasser und Dienstleister. Der Erfolg in der Phase der Leistungserbringung hängt auch von qualitativ guten Ausschreibungsunterlagen und klaren, eindeutigen Verträgen ab. Die Qualität des Leistungsbeschriebs und das -verzeichnis sind entscheidend, um Risiken zu reduzieren. Dementsprechend wird dort in dieser frühen Phase bereits ein besonderes Augenmerk gewidmet.

Das ASTRA verfügt über ein zertifiziertes Managementsystem nach ISO9001. Damit wird ein Lieferantenmanagement vorausgesetzt. Wie und in welchem Ausmass dies zu geschehen hat, steht einem zertifizierten Unternehmen zu grossen Teilen frei. Beim ASTRA sind die umsatzstärksten Lieferanten identifiziert und werden jährlich im Rahmen des Reporting-Sets an den Bundesrat im Jahresbericht des ASTRA erhoben. Filialübergreifend findet jedoch keine Evaluation der Top-Lieferanten statt.

Beurteilung

Das ASTRA gehört zu den grössten Auftraggebern des Bundes. Der Leistungsbezug am Beschaffungsmarkt umfasst jährlich mehr als eine Milliarde Franken. Die EFK erachtet es als wichtig, dass Risiken in Bezug auf die Leistungserbringung, die Kosten, die Qualität und die Liefertreue minimiert werden.

Die Beschaffung spielt für ein funktionierendes Strassennetz eine wichtige Rolle. Die Organisationsform des ASTRA zum Bau, Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur ist weitgehend externalisiert, die Ausführung erfolgt meistens im Rahmen von Projekten. Sowohl bei IT-Projekten in der Zentrale, wie auch in Bauprojekten der Filiale 3, werden die Risiken in der Phase der Leistungserbringung aktiv bewirtschaftet. Das unternehmerische Risiko ist damit kontrollierbar.

Allerdings werden in Bezug auf die Bauleistungen keine filialübergreifenden Lieferantenauswertungen gemacht. Im Rahmen von ISO9001 ist zudem periodisch eine Lieferantenbewertung durchzuführen. Mit einer periodischen, filialübergreifenden Messung von Qualität, Liefertreue und Kosten könnten Erfahrungen mit Lieferanten zwischen den Filialen besser geteilt werden. Durch die filialübergreifende Transparenz können die Lieferanten besser in die Pflicht genommen werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ASTRA, die Durchführung einer filialübergreifenden Bewertung der umsatzstärksten Lieferanten zu prüfen.

Stellungnahme des Geprüften

Die Empfehlung wird umgesetzt.

3.3 Das Ausbildungswesen fördert die Beschaffungskompetenz

Seit 2007 existiert ein Ausbildungskonzept des ASTRA. Der RD organisiert und führt umfassende Ausbildungen im Bereich des Beschaffungswesens und der Korruptionsbekämpfung durch. Dies ist ein viertägiger Grundkurs, welcher ein- bis zweimal jährlich stattfindet. Er wird vor allem für alle neu eintretenden Mitarbeitenden des ASTRA durchgeführt. Diesen Kurs leiten die Juristen des RD, Verantwortliche des Stabs Infrastruktur sowie eine Kontaktperson des Bundesamts für Polizei (fedpol). Weiter findet ein- bis zweimal jährlich ein anderthalbtägiger Kurs für spezifische Mitarbeitergruppen statt, bei denen Anwendungsfälle beleuchtet werden.

Viermal jährlich finden Kurzpräsentationen des RD im Rahmen vom «Tag der neuen Mitarbeitenden» statt. Alternierend zu den alle zwei Jahre durchgeführten Audits des RD findet in jeder Filiale jeweils ein halbtägiger Auffrischkurs statt. Dieser ist verpflichtend für alle Mitarbeitenden und dient der gezielten Ausbildung zu regelmässigen Fehlern und Problemen in der Beschaffungstätigkeit. Die Mitarbeitenden werden über «Lessons Learned»

aus der Rechtsprechung zum Beschaffungswesen informiert. Nach Bedarf finden auch noch zusätzliche Schulungen in den Filialen statt.

Aufgrund des umfassenden Ausbildungsangebots des ASTRA verfügt jeder Beschaffungsverantwortliche über eine gewisse Grundausbildung. Das Beschaffungs-Know-how in der Zentrale ist über die Erfahrung und Ausbildungen der Einkäufer/Innen nachgewiesen. Derzeit sind zwei Einkäuferinnen angestellt. Die Projektleiter der Abteilung Informatik ASTRA führen öffentliche Ausschreibungen ihres Bereichs direkt mit dem BBL durch.

In der Filiale 3 führen alle Projektleiter Beschaffungen für ihre Bauprojekte durch. Die meisten Projektleiter sind bereits langjährig in ihrer Position tätig. Sie verfügen zwar über Erfahrung mit Beschaffungen, sind allerdings keine ausgebildeten Einkäufer. Sie besitzen keine Durchführungserfahrung bei öffentlichen Ausschreibungen. Die Beschaffungsverfahren im Bereich der Nationalstrassen werden von externen Unternehmen unterstützt. Diese erstellen die gesamten Ausschreibungsunterlagen und begleiten die Evaluationen. Das Beschaffungs-Know-how liegt in diesem Bereich eher bei den externen Partnern.

Beurteilung

Es existiert ein Ausbildungskonzept mit einem umfassenden Schulungsangebot. Die Inhalte dieses Schulungsangebots sind zweckmässig und entsprechen zu einem Grossteil dem Kurs des BBL «Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes».

Das ASTRA verfügt über beschaffungstechnisch erfahrenes und ausgebildetes Fachpersonal. Es fehlt jedoch an strategischer Beschaffungskompetenz in den Filialen. In der Filiale 3 werden viele primäre Einkaufsaufgaben durch externe Anbieter unterstützt. Dies resultiert in einem Verlust von Know-how und zahlreichen Abhängigkeiten. Es sollte geprüft werden, ob der Einkauf der Zentrale entsprechend ausgebaut werden kann, um einzelne der externalisierten Aufgaben künftig intern zu erledigen.

Der Einkauf der Zentrale gibt es erst seit kurzer Zeit und besteht aus zwei operativen Einkäuferinnen. Inwiefern sich die Koordinationstelle Einkauf im strategischen Beschaffungsbereich entwickeln sollte, ist noch unklar. Die Fachbereiche und die Filialen in strategischen Belangen zu unterstützen, ist mit den derzeitigen Ressourcen kaum realisierbar.

3.4 Regelmässige Audits steigern die Qualität der Beschaffungen

Der RDL führt alle zwei Jahre Audits auf abgeschlossenen Beschaffungen im Nationalstrassenbereich durch. Darin werden jeweils die Beschaffungsvorgänge in den beiden vergangenen Jahren geprüft. Das Konzept der Audits, die Ziele und die Prüffragen werden jeweils ein Jahr vor Beginn der Prüfungsdurchführung vom RD geplant und in einem Auditprogramm festgehalten. Die Audits werden mit der internen Revision im ASTRA abgestimmt und von der Leitung des ASTRA verabschiedet. Bisher fokussierten die Audits hauptsächlich auf beschaffungsrechtliche Aspekte.

Die Auswahl der im Audit geprüften Beschaffungen erfolgt aus dem Bewirtschaftungstool TD Cost, anhand von einer Stichprobe. Sie umfasst rund 7-10 % der Grundmenge aller öffentlichen Ausschreibungen und der Einladungsverfahren. Es wird alles digital aus FABASOFT geprüft.

Die Filialen werden jeweils nach den gleichen Prüffragen auditiert. Die Durchführung erfolgt nach den gleichen Prinzipien und Massstäben. Feststellungen und Erkenntnisse werden im

Rahmen von Schlussbesprechungen mit den Filialen zeitnah geteilt. Die Empfehlungen werden nach Durchführung aller Audits festgelegt und besprochen. Die Filialen setzen die Empfehlungen zeitnah um.

Beurteilung

Die Beschaffungsprüfungen werden rechtzeitig geplant und vorbereitet. Durch die Vernehmlassung und Freigabe des Prüfprogramms von den Stakeholdern ist die Durchführung transparent. Die Prüfungen werden periodisch und in regelmässigen Abständen vorgenommen, was die Aufmerksamkeit und Akzeptanz in den Filialen erhöht. Die Audits sind zielgerichtet und fokussieren auf die im Voraus definierten Prüfobjekte und -fragen. Zudem geniessen sie im ASTRA ein hohes Ansehen.

Zwischen zwei Prüfungen, im prüfungsfreien Jahr, werden basierend auf den Ergebnissen der Audits Schulungseinheiten in den Filialen durchgeführt. Durch diesen Mechanismus kann auf individuellen Verbesserungsbedarf eingegangen werden und die Aufmerksamkeit auf spezifische Themen im Beschaffungswesen gelenkt werden.

Die EFK anerkennt solche Audits als gutes Hilfsmittel für eine qualitativ hochwertige Abwicklung von Beschaffungen. Dadurch, dass die Einhaltung des Beschaffungsrechts sichergestellt ist, liegt eine gute Basis vor. Gemäss Aussage des ASTRA ist seit der Einführung der Audits eine grosse Lernkurve in den Filialen erfolgt. Die EFK kann dies anhand der Ergebnisse der Fallprüfungen insofern bestätigen, als wenig Mängel festgestellt worden sind.

Um den Nutzen der Prüfungstätigkeit aus unternehmerischer Sicht noch weiter zu erhöhen, ist der eingeschlagene Weg vom RD hin zu mehr Wirtschaftlichkeit sinnvoll.

4 Nachprüfungen

4.1 Empfehlung 13254.004

Empfehlung ID 13254.004:

Das ASTRA soll eine Prozessanweisung mit klaren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für Beschaffungen in der Zentrale erlassen. Das für die Abteilung Infrastruktur geltende Beschaffungshandbuch kann als Grundlage dienen.

Weiter soll eine unabhängige Koordinationsstelle Einkauf geschaffen werden, damit die Linie die Beschaffungen einheitlich tätigt. Besonders soll diese Stelle über das Querschnittswissen zu den Verträgen und Beschaffungen und über die notwendigen Durchsetzungskompetenzen gegenüber der Linie verfügen. Sie soll auch das Portfolio der Beschaffungen und Verträge sowie Rahmenverträge handhaben.

Stellungnahme des Geprüften (vom Mai 2014):

Das ASTRA verfügt bereits heute über eine entsprechende Prozessanweisung, welche aber im Rahmen der Aktualisierung des Führungssystems überarbeitet werden soll. Eine einzige Koordinationsstelle entspricht nicht der Organisation und der Arbeitsweise des ASTRA. Die Verantwortung für die Beschaffungen liegt bei den Projektleitenden, sie werden künftig gezielt geschult. Bei IT-Beschaffungen im überschwelligem Bereich wird wie bisher die Unterstützung des BBL in Anspruch genommen. In allen Beschaffungen der Zentrale im ans ASTRA delegierten Bereich wird künftig konsequent die Unterstützung durch den Rechtsdienst des ASTRA in Anspruch genommen.

Feststellung EFK:

Die Abteilung RD hat im November 2018 eine neue Organisationseinheit für die operative Beschaffungsabwicklung in der Zentrale gebildet. Diese Massnahme erfolgte aufgrund der Empfehlung der EFK. Der neue Fachbereich Einkauf war zum Zeitpunkt der Nachprüfung noch in der Entstehungsphase. Im aktuellen Organigramm (Ausgabe 01.05.2019) fehlte der Fachbereich Einkauf, die zwei operativen Einkäuferinnen waren direkt der Abteilung RDL unterstellt.

Die Aufgaben des Bereichs sind momentan inhaltlich nicht abschliessend geklärt und nicht vollständig dokumentiert respektive beschrieben. Es sind Teilaufgaben des Beschaffungsprozesses an den Einkauf übertragen worden. Vorerst werden die Fachstellen bei freihändigen Beschaffungen von der neuen Koordinationsstelle beraten. Einladungsverfahren und überschwellige Beschaffungen werden weiterhin von RDL betreut. Operative Einkaufstätigkeiten erfolgen nach wie vor in den Fachstellen, beispielsweise das Einholen von Angeboten, die Verhandlung und Erstellung von Verträgen. Die Bewirtschaftung aller Verträge inklusive dem Vertragsmanagementsystem VM Bund erfolgt noch in der Abteilung Finanzen.

Der Verantwortungsbereich der Koordinationsstelle und die Abgrenzung zu den anderen Unternehmensfunktionen ist demnach in Klärung. Die Kompetenzen beschränken und fokussieren gegenwärtig auf operative Belange, nicht auf strategische Tätigkeiten. Auf personeller Ebene existieren Stellenbeschreibungen und die sind den Einkäuferinnen bekannt.

Das BHB gilt teilweise auch für die Zentrale. Es existiert zudem ein Entwurf eines Einkaufshandbuchs für die zentrale Beschaffung. Das ASTRA hat die Absicht, das Beschaffungshandbuch bis Ende 2019 zu redigieren. Darin soll gegenüber dem BHB noch mehr Einkaufs-Know-how einfließen.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die Bemühungen zum Aufbau eines zentralen Einkaufs. Zum Prüfungszeitpunkt war die Maturität des neuen Fachbereichs als tief einzuordnen. Es besteht aber die Absicht und ein Entwicklungsplan.

Die Organisationsentwicklung sollte auf eine gesamtheitliche Einkaufstätigkeit abzielen. Die Verantwortlichkeiten und die Abgrenzung der Zusammenarbeit zu den anderen Unternehmensfunktionen sind voranzutreiben. Beschaffungstätigkeiten gehören in die Einkaufseinheit. Das ASTRA sollte daher den gesamten Beschaffungsprozess inklusive Schnittstellen intern klären und nach dieser Logik thematisch der Beschaffung zugehörige Aufgaben dahin verschieben. Die Koordinationsstelle Einkauf soll sich zu einem etablierten Partner entwickeln, was dem ASTRA aus Sicht der EFK einen Mehrwert bringen wird.

Damit eine Aufgabe korrekt erfüllt werden kann, müssen die entsprechende Verantwortung und die Kompetenzen übertragen werden. Bei einem Missverhältnis dieser organisatorischen Basis entstehen im Arbeitsablauf Probleme zwischen den involvierten Mitarbeitenden. Der Bereich Einkauf verfügt derzeit über zu wenig Kompetenzen. Die Organisationseinheit muss top-down von allen Führungsstufen anerkannt und mitgetragen werden.

Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt.

4.2 Empfehlung 13254.003

Empfehlung ID 13254.003:

Die EFK empfiehlt dem ASTRA für Beschaffungen, bei welchen Varianten mit unterschiedlicher Wirtschaftlichkeit zu erwarten sind, in jedem Fall aber bei WTO-Verfahren, eine Kosten-Nutzen-Rechnung einzuführen.

Stellungnahme des Geprüften (vom Mai 2014):

Die Empfehlung wird ab sofort durch die Linie umgesetzt.

Feststellung EFK:

Im Rahmen von HERMES-Projekten finden im Vorfeld von grösseren Beschaffungsprojekten respektive Ausschreibungen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen statt. Es werden Variantenvergleiche mit Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt. Die EFK erhielt vom Bereich Informatik ASTRA Einsicht in mehrere Studien, wo dies nachweislich nachvollzogen werden konnte.

Beurteilung

Im Rahmen von Projekten werden in der Zentrale des ASTRA Kosten-Nutzen-Analysen von Varianten durchgeführt. Dieser Schritt erfolgt in der Konzeptphase vor dem offiziellen Beschaffungsverfahren. Die gewählte Variante wird in einer späteren Projektphase ausgeschrieben. Die Wahl der Lösung erfolgt in der Evaluation der Angebote anhand von Nutzwertanalysen. Dies gilt nachweislich für die IT-Projekte in der Zentrale. Die Durchführung der Analysen erfolgt systematisch und ist zweckmässig. Bei den übrigen Beschaffungen, ohne Projektbezug, werden keine Kosten-Nutzen-Analysen vorgenommen.

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz vom 01. Januar 2018, SR 6140.0

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Stand 1. Januar 2018,
SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, Stand 1. Januar 2018,
SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der
Bundesverwaltung, Stand 1 Januar 2017, SR 172.056.15

Anhang 2: Abkürzungen

ar	armasuisse, Bundesamt für Rüstung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AVK	Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BHB	Handbuch Beschaffungswesen Nationalstrassen ASTRA
BLS	Bereichsleiter Support
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EK	Eignungskriterium
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
IT	Informationstechnologie
PV	Projektverfasser
RDL	Rechtsdienst und Landerwerb
RV	Rahmenverträge
TD Cost	Applikation zur Verwaltung von Strassenbau-Projektkosten
TS	Technische Spezifikation
UKR	Unterschriften- und Kompetenzenregelung
WTO	World Trade Organization
ZK	Zuschlagskriterium

Anhang 3: Glossar

HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode
	HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.

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).