

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



Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20464.341.00265
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

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.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Beschaffungsorganisation und -prozesse	15
2.1 Positive Wirkungen gilt es zu stärken.....	15
2.2 Die vorhandenen Beschaffungsprozesse benötigen geringe Ergänzungen	16
3 Beschaffungsgeschäfte (Procure)	17
3.1 Zusätzliche wichtige Nachweise werden zur Einleitung des Vergabeverfahrens benötigt	17
3.2 Die vollständige Umsetzung der Vorgaben ist sicherzustellen.....	18
3.3 Sprachdienstleistungen sind zu bündeln	22
4 Beschaffungsgeschäfte (Pay)	23
4.1 Das BLV arbeitet nicht mit Bestellanforderungen	23
4.2 Die Dokumentation des Wareneingangs weist Lücken auf	23
4.3 Die Beilagen der Rechnungen fehlen	24
Anhang 1: Übersicht taktische Beschaffungsprüfung	25
Anhang 2: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 3: Abkürzungen	27

Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Beschaffungen und Verträge des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) mit der Universität Bern geprüft. Diese ist einer der wichtigsten Lieferanten des BLV. Dessen Vertragsvolumen machte 20,8 Millionen Franken (rund 16 %) des Gesamtvolumens aus, welches zwischen 2016 und 2019 bei 130 Millionen Franken lag. Anhand einer Stichprobe von 19 Fällen und einem Vertragsvolumen von 14,3 Millionen Franken (rund 69 %) beurteilte die EFK das Beschaffungsgebaren des BLV in diesem Zeitraum mit der Universität Bern. Zusätzlich wurden die Beschaffungsorganisation und -prozesse geprüft.

Das BLV hat positive Veränderungen eingeleitet. Es besteht jedoch noch Verbesserungspotenzial.

Die positive Wirkung der Gruppe Beschaffung und Verträge ist zu stärken

Mit der Einführung der Gruppe Beschaffung und Verträge (Gruppe BV) 2016 sowie der seit 2018 regelkonformen Ausschreibung von Forschungsprojekten leitete das BLV wichtige erste Veränderungen im Beschaffungsbereich ein, welche die EFK positiv bewertet.

Diese Entwicklungen müssen jedoch noch weiter vorangetrieben werden. Die Gruppe BV benötigt mehr Rückhalt in der Organisation des BLV. Sie muss im Organigramm, im Unterschriftenreglement sowie in die Vorgaben zu den Beschaffungen besser eingebunden werden. Die Ablagestruktur aller Beschaffungsarten sollte künftig auf den Vorgaben der Gruppe BV beruhen.

Zusätzliche wichtige Nachweise zur Einleitung des Vergabeverfahrens sind notwendig

In der Weisung über das Beschaffungswesen im Eidgenössischen Departement des Innern ist festgelegt, dass sich die erforderliche Dokumentation der Beschaffungen nach den Weisungen des Bundesamtes für Bauten und Logistik zu richten hat.

Einige wesentliche schriftliche Nachweise, welche in der Weisung verlangt werden, werden durch das BLV nicht angefertigt. Vor dem Hintergrund empfiehlt die EFK, (eine) standardisierte Vorlage(n) zu erstellen und die Genehmigungen dieser Nachweise im Unterschriftenreglement zu erfassen. Es ist angezeigt, dass wichtige Meilensteine der Qualitätssicherung zusätzlich durch den Leiter der Gruppe BV (bzw. Stellvertreter/in) unterschrieben werden.

Die vollständige Umsetzung der Beschaffungsvorgaben ist sicherzustellen

Die Sensibilisierung für das Thema Ausstand ist innerhalb des BLV zu fördern. Die Personen, die im Bereich der Veterinärmedizin in der Schweiz tätig sind, kennen sich oft. Diese Nähe ist für Beschaffungen eine Herausforderung, die Sensibilisierung hierfür muss geschärft werden, um nicht den Eindruck von Befangenheit entstehen zu lassen.

Bei der geprüften Stichprobe handelt es sich grossteils um Forschungsprojekte. Die Beschaffung von Forschungsprojekten unterliegt im BLV gesonderten Bestimmungen. Erst seit 2018 werden offene Ausschreibungen in diesem Bereich nach beschaffungsrechtlichen Vorgaben vergeben. Angesichts dessen ergeben sich zahlreiche Feststellungen bei den Ausschreibungen vor 2018. Zusätzlich konnten folgende Mängel aufgezeigt werden.

In 13 Fällen der Stichprobe lagen die Offerten nicht oder nur teilweise vor. Bei den überschwelligen freihändigen Vergaben finden sich keine Pflichtenhefte. Bei einer offenen Ausschreibung (nach 2018) sind Mängel im Evaluationsbericht festzustellen.

Bei den geprüften Verträgen fanden sich formelle und materielle Mängel, etwa das Nichteinhalten der Unterschriftenregelung, fehlende Angaben zu den Vertragsbestandteilen, Derogationen der AGBs und Regelungen zu laufenden Erneuerungen. Derzeit überarbeitet das BLV seine Vertragsvorlagen.

Die Vergabe von Forschungsprojekten im Einladungsverfahren erfolgt beim BLV immer noch nach der alten Praxis, aufgrund derer zumeist nur ein Angebot eingeht. Künftig muss sichergestellt werden, dass mindestens drei Angebote für die Bewertung eingeholt werden.

Bestellanforderungen sind erforderlich

Das BLV erstellt keine Bestellanforderungen. Die EFK empfiehlt dem BLV, diesen in der Bundesverwaltung weit verbreiteten Standard umzusetzen.

Künftig muss darauf geachtet werden, dass bei Forschungsprojekten die Berichte sowie deren Bewertungen zur Prüfung des Wareneingangs immer vollständig vorliegen. Konkret fehlten bei der Prüfung drei Berichte und fünf Bewertungen von Berichten.

Die Rechnungen sind anhand von Beilagen besser zu dokumentieren.

Audit des achats

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les achats et les contrats que l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) a conclus avec l'Université de Berne, un des principaux fournisseurs de l'OSAV. La valeur totale des contrats octroyés à l'Université de Berne entre 2016 et 2019 était de 20,8 millions de francs, soit environ 16 % du montant total des contrats, qui s'élevait à 130 millions de francs. Le CDF a évalué la manière dont l'OSAV a effectué ses achats auprès de l'Université de Berne durant cette période en s'appuyant sur un échantillon de 19 cas et un volume des contrats de 14,3 millions de francs (environ 69 %). L'organisation des achats et les processus d'acquisition ont aussi fait l'objet d'un examen.

L'OSAV a introduit des changements positifs. Il subsiste néanmoins un potentiel d'amélioration.

L'effet positif du groupe responsable des achats et des contrats doit être renforcé

Avec la création du groupe Achats et contrats en 2016 ainsi que la mise en place d'un processus d'appel d'offres pour les projets de recherche conforme au droit des marchés publics depuis 2018, l'OSAV a amorcé des premiers changements significatifs dans le domaine des acquisitions que le CDF juge positifs.

Il est toutefois nécessaire de poursuivre cette évolution. Le groupe Achats et contrats doit bénéficier d'un plus grand soutien dans l'organisation de l'OSAV et être mieux intégré dans l'organigramme, dans la réglementation relative aux droits de signature et dans les directives concernant les acquisitions. La structure de classement de tous les types d'acquisitions devrait à l'avenir être basée sur les directives du groupe Achats et contrats.

D'importants justificatifs supplémentaires sont nécessaires au lancement de la procédure d'adjudication

La directive du Département fédéral de l'intérieur relative aux acquisitions stipule que les documents d'achat requis doivent être conformes aux directives de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL).

Plusieurs des justificatifs écrits essentiels exigés dans les directives de l'OFCL ne sont pas établis par l'OSAV. Dans ce contexte, le CDF recommande d'élaborer un ou plusieurs modèles standardisés et de faire figurer la validation de ces justificatifs dans la réglementation relative aux droits de signature. Il est conseillé que les étapes importantes du processus d'assurance qualité soient en outre validées par la signature du responsable du groupe Achats et contrats (ou de son/sa suppléant/e).

Assurer la mise en œuvre complète des directives pour les acquisitions

La sensibilisation au sujet de la récusation doit être améliorée au sein de l'OSAV. En effet, les personnes actives dans le domaine de la médecine vétérinaire en Suisse se connaissent souvent. Cette proximité représente un défi pour les acquisitions, il convient de sensibiliser davantage à cette problématique pour ne pas laisser s'installer un sentiment de partialité.

L'échantillon de contrats analysé concerne en grande partie des projets de recherche. L'octroi de mandats pour des projets de recherche par l'OSAV est soumis à des dispositions particulières. C'est seulement depuis 2018 que les appels d'offres publics dans ce domaine sont effectués selon les dispositions du droit des marchés publics. Par conséquent, il en découle un certain nombre de remarques relatives aux acquisitions antérieures à 2018. En outre, les lacunes suivantes ont pu être identifiées.

Dans treize cas, les offres n'étaient pas ou seulement partiellement disponibles. Il n'y a aucun cahier des charges pour les procédures de gré à gré d'une valeur supérieure au seuil déterminant. Dans le cas d'un appel d'offres public (après 2018), des lacunes sont à constater dans le rapport d'évaluation.

L'analyse des contrats a révélé des lacunes sur le plan formel et matériel, telles que le non-respect de la réglementation relative aux droits de signature, l'absence de certaines données concernant les éléments du contrat ou des dérogations aux conditions générales et aux réglementations sur les renouvellements en cours. L'OSAV est en train de remanier ses modèles de contrats.

À l'OSAV, l'attribution des projets de recherche dans le cadre de procédures sur invitation se fait toujours selon l'ancienne pratique consistant à ne présenter qu'une seule offre. À l'avenir, il faudra s'assurer de recevoir un minimum de trois offres à évaluer.

Il est nécessaire d'effectuer des demandes d'achat

L'OSAV n'a pas recours aux demandes d'achat. Le CDF lui recommande de mettre en œuvre ce standard largement répandu dans l'administration fédérale.

À l'avenir, il faudra veiller à ce que les rapports et leur évaluation pour les projets de recherche soient toujours complets lors du contrôle des prestations reçues. Concrètement, l'audit a montré qu'il manquait trois rapports et cinq évaluations de rapport.

Les factures doivent être mieux documentées au moyen d'annexes.

Texte original en allemand

Verifica concernente gli acquisti

Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato gli acquisti e i contratti dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) stipulati con l'Università di Berna, uno dei più importanti fornitori dell'USAV. Il volume contrattuale tra il 2016 e il 2019 equivaleva a 20,8 milioni di franchi, ovvero circa il 16 per cento del valore totale di 130 milioni di franchi. Basandosi su un campione di 19 casi e un valore contrattuale di 14,3 milioni di franchi (circa il 69 per cento), il CDF ha verificato le modalità degli acquisti dell'USAV effettuati con l'Università di Berna nel periodo summenzionato nonché l'organizzazione e i processi di acquisto.

L'USAV ha introdotto cambiamenti positivi, ma sussiste ancora un potenziale di miglioramento.

Potenziare l'effetto positivo del gruppo Acquisti e contratti

Con la costituzione nel 2016 del gruppo Acquisti e contratti e l'attuazione dal 2018 di un processo di messa a concorso dei progetti di ricerca conforme alla legge, l'USAV ha introdotto alcuni primi cambiamenti importanti nel settore degli acquisti, che il CDF ritiene positivi.

Questa evoluzione deve tuttavia proseguire. Il gruppo Acquisti e contratti necessita maggiore sostegno in seno all'organizzazione dell'USAV, deve essere integrato meglio nell'organigramma, nella regolamentazione delle firme nonché nell'elaborazione delle prescrizioni sugli acquisti. La struttura di archiviazione di tutti i tipi di acquisti in futuro dovrebbe essere conforme alle direttive del gruppo Acquisti e contratti.

Necessità di importante documentazione supplementare per l'avvio della procedura di aggiudicazione

Nell'istruzione sugli acquisti pubblici del Dipartimento federale dell'interno è stabilito che la documentazione necessaria per gli acquisti deve basarsi sulle istruzioni sull'armonizzazione dei processi di acquisto emanate dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

Una parte dell'importante documentazione scritta richiesta nelle citate istruzioni dell'UFCL non viene presentata dall'USAV. Alla luce di tale constatazione, il CDF raccomanda di creare uno o più modelli standardizzati e di includere le autorizzazioni di questa documentazione nella regolamentazione delle firme. È opportuno che alcune tappe importanti nella procedura del controllo della qualità siano autorizzate con la firma supplementare del capo del gruppo Acquisti e contratti (o del suo sostituto).

Garantire l'attuazione completa delle prescrizioni in materia di acquisti

In seno all'USAV è necessario promuovere la sensibilizzazione sul tema della ricusazione. Le persone attive in Svizzera nel settore della medicina veterinaria spesso si conoscono e ciò costituisce un problema nell'ambito degli acquisti: la sensibilizzazione su questo tema va promossa per non far sorgere dubbi sull'imparzialità.

Il campione esaminato è costituito principalmente da progetti di ricerca. Presso l'USAV l'aggiudicazione di progetti di ricerca sottostà a disposizioni particolari. Solo dal 2018 i bandi pubblici in questo settore vengono aggiudicati secondo le prescrizioni in materia di acquisti pubblici. Per questo motivo, il CDF ha effettuato numerosi accertamenti per i bandi pubblicati prima del 2018. Inoltre sono state individuate le lacune esposte qui di seguito.

In 13 casi del campione le offerte non sono disponibili o lo sono solo in parte. Per le aggiudicazioni mediante trattativa privata di un valore superiore alla soglia non vi sono i capitoli d'oneri. In un bando aperto (aggiudicato dopo il 2018) sono state constatate lacune nel rapporto di valutazione.

I contratti verificati presentano lacune formali e materiali, ad esempio il mancato rispetto della regolamentazione delle firme, la mancanza di dati relativi agli elementi principali del contratto, deroghe alle condizioni generali e regolamentazioni sul rinnovo corrente del contratto. Attualmente l'USAV sta rielaborando i suoi modelli di contratto.

Presso l'USAV l'aggiudicazione di progetti di ricerca con la procedura mediante invito avviene tuttora secondo la vecchia prassi, pertanto nella maggior parte dei casi perviene solo un'offerta. In futuro è necessario garantire che per la valutazione si ottengano almeno tre offerte.

È necessario predisporre requisiti per le ordinazioni

L'USAV non predisporre requisiti per le ordinazioni. Il CDF raccomanda di applicare tali standard, ampiamente diffusi nell'Amministrazione federale.

In futuro occorrerà provvedere affinché nell'ambito dei progetti di ricerca i rapporti e le relative valutazioni siano sempre completi ai fini del controllo delle prestazioni ricevute. In concreto, la verifica ha mostrato che mancavano tre rapporti e cinque valutazioni di rapporti.

Le fatture vanno documentate meglio, mediante l'impiego di allegati.

Testo originale in tedesco

Procurement audit

Federal Food Safety and Veterinary Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the procurements and contracts between the Federal Food Safety and Veterinary Office (FSVO) and the University of Bern – one of the FSVO's largest suppliers. Its contract volume amounted to CHF 20.8 million (around 16%) in a total volume of CHF 130 million between 2016 and 2019. Using a sample of 19 cases and a contract volume of CHF 14.3 million (around 69%), the SFAO audited the FSVO's procurement practices relating to the University of Bern over this period. The procurement organisation and processes were also audited.

The FSVO has implemented some changes; this is a positive development, but there is still room for improvement.

The positive impact of the Procurement and Contracts Group should be reinforced

By setting up the Procurement and Contracts Group (PCG) in 2016 and ensuring a rule-compliant tender process for research projects from 2018 onwards, the FSVO has taken the first important steps to bring about change in the area of procurements; the SFAO views this as positive.

However, these efforts need to be taken further. The PCG needs more support in the FSVO organisation. It must be better embedded in the organisation chart, the signature regulations and the procurement specifications. In future, the archiving structure for all procurement types should be based on the PCG's specifications.

Additional important evidence is required for starting the award procedure

The directive on procurement in the Federal Department of Home Affairs stipulates that the requisite procurement documentation must comply with the directives of the Federal Office for Buildings and Logistics.

Some key written evidence required by the directives is not being produced by the FSVO. The SFAO therefore recommends that standardised templates be created and that the approval of this evidence be included in the signature regulations. It is advisable for important quality assurance milestones to be additionally signed off by the Head of the PCG (or his/her deputy).

Complete implementation of procurement specifications must be ensured

Awareness of the recusal principle should be raised within the FSVO. People working in veterinary medicine in Switzerland often know each other. This presents a challenge for procurements, and awareness must be increased, in order to avoid creating the impression of a conflict of interest.

The audit sample was composed largely of research projects. Special provisions apply to the procurement of research projects in the FSVO. Public procurements in this area have been awarded in accordance with procurement law only since 2018. As a result, there are a number of observations concerning procurements prior to 2018. In addition, the following shortcomings were observed.

In 13 cases in the sample, there were either no tenders or only a few available. There are no specifications available for the negotiated procedures exceeding the threshold. For one public procurement (after 2018), there were shortcomings in the evaluation report.

There were shortcomings in the form and substance of the contracts audited, such as non-compliance with the signature regulations, a lack of information on contract components, and derogations from the general terms and conditions and the rules on ongoing updates. The FSVO is in the process of overhauling its contract templates.

The FSVO still uses the previous practice for awarding research projects under an invitation to tender; as a result, usually only one tender is submitted. In future, it must be ensured that at least three tenders are obtained for the evaluation.

Ordering requirements are needed

The FSVO does not draw up any ordering requirements. The SFAO recommends that they be introduced, in line with widespread Federal Administration practice.

For research projects, care must be taken in future to ensure that the reports and their evaluations are always available in full, in order to monitor the services received. At the time of the audit, three reports and five evaluations were missing.

Invoices must be better documented by means of supporting documentation.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

L'OSAV a pris connaissance des résultats de l'audit mené par le CDF et l'en remercie. Nous sommes d'accord avec les recommandations émises par le CDF. Plusieurs recommandations peuvent être mises en œuvre rapidement et efficacement grâce au système de gestion d'entreprise Acta Nova récemment introduit. Par ailleurs, sur les 19 contrats sélectionnés et conclus avec l'université de Berne, 10 concernaient des projets de recherche dont 4 antérieurs à 2018. Le processus d'acquisition a depuis lors été corrigé en conformité avec les dispositions du droit des marchés publics.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2014 wurde das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) aus der Vereinigung des Bundesamts für Veterinärwesen (BVET) und der Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) gegründet. Hauptaufgabe des BLV ist es, die Gesundheit und das Wohlbefinden von Mensch und Tier aktiv zu fördern. Die Hauptpfeiler dafür sind beim Menschen Lebensmittelsicherheit und gesunde Ernährung und beim Tier der Tierschutz, die Tiergesundheit und der Artenschutz im internationalen Handel.

Das Gesamtbudget des BLV lag 2019 bei 82 Millionen CHF. Das Budget für Auftragsforschung betrug ca. 2,7 Millionen CHF. Das Amt¹ schloss im Jahr 2019 217 beschaffungsrelevante Verträge mit einem Vertragsvolumen von 23,7 Millionen CHF ab. Rund 73 % (17,3 Millionen CHF) hiervon wurden freihändig beschafft. Die Verträge mit der Universität Bern (Vertragsbeginn 2019) beliefen sich auf ein Volumen von ca. 6,3 Millionen CHF, davon wurden 5,5 Millionen freihändig vergeben. Hierbei handelt es sich um Aufträge und Dienstleistungen sowie verabredete Zuwendungen. Die zwischen 2016 und 2019 abgeschlossenen Verträge mit der Universität Bern haben ein Volumen von ca. 20,8 Millionen CHF. Sie ist einer der wichtigsten Lieferanten und Kooperationspartner des BLV und stand deshalb im Fokus dieser Beschaffungsprüfung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Prüfziel ist die Beurteilung der Beschaffungen und Verträge des BLV mit der Universität Bern.

Prüffragen:

1. Stellt der Beschaffungsprozess des BLV sicher, dass Beschaffungen ordnungsgemäss, rechtmässig und wirtschaftlich erfolgen?
2. Basieren die ausgewählten Beschaffungsgeschäfte jeweils auf einer umfassenden Bedarfsabklärung und erfolgte die Wahl des Lieferanten aufgrund einer fundierten Kosten/Nutzen-Analyse?
3. Wurden die ausgewählten Beschaffungsgeschäfte regelkonform durchgeführt?

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen analysiert die EFK die Beschaffungsorganisation und -prozesse des BLV.

Anhand einer Stichprobe von 19 Fällen wurde die vorgabenkonforme Vergabe (Procure) sowie der anschliessende Pay-Prozess geprüft. Die Stichprobe hat ein Vertragsvolumen von ca. 14,3 Millionen CHF und beinhaltet Verträge mit Vertragsabschluss ab 1. Januar 2016 bis zum Prüfzeitpunkt. Sie besteht aus drei offenen Ausschreibungen (WTO), sieben überschwelligen Freihändlern, fünf Einladungsverfahren und vier freihändigen Vergaben. Die Stichprobenauswahl erfolgte risikobasiert. Sie ist nicht repräsentativ.

¹ Ohne Institut für Virologie und Immunologie (IVI)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Windolf (Revisionsleiterin) und Hans Rüeegg vom 9. März bis 24. April 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Die Ergebnisbesprechung hat am 24. April 2020 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

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

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 28. Mai 2020 in Bern statt. Teilgenommen haben von Seiten des BLV der Direktor, die Vizedirektorin, der Leiter Gruppe Beschaffung und Verträge und die Beschaffungskoodinatorin. Die EFK war vertreten durch die Mandatsleiterin, die Federführende, die Revisionsleiterin sowie den beteiligten Prüfexperten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Beschaffungsorganisation und -prozesse

2.1 Positive Wirkungen gilt es zu stärken

Das BLV verfügt über eine Beschaffungsstelle bzw. die «Gruppe Beschaffung und Verträge» (Gruppe BV). Diese ist der Leiterin «Stab» direkt unterstellt und für alle Beschaffungen des BLV und des Instituts für Virologie und Immunologie (IVI)² zuständig. Die Gruppe wurde 2016 gegründet und besteht aus drei Personen (2,8 FTE). Davon verfügen zwei über eine umfassende Erfahrung im Beschaffungsbereich. Auf dem aktuellen Organigramm des BLV vom 1. März 2020 ist die Gruppe BV nicht zu finden. Sie ist auch im aktuellen Unterschriftenreglement nicht aufgeführt, welches im März 2020 aktualisiert worden ist.

Die Beschaffung im BLV ist nur teilweise zentral geregelt. Zwar müssen alle Bestellungen über 5000 Franken über die Gruppe BV erfolgen, damit diese im VM-Bund erfasst werden können, trotzdem ist jede Bedarfsstelle selbst verantwortlich für rechtskonforme Beschaffungen. Die Gruppe BV steht zur Unterstützung und Beratung zur Verfügung, hat jedoch keine Entscheidungskompetenz gegenüber der Linie.

Beim BLV werden Rahmenverträge (RV), über die auch andere Ämter beziehen dürfen, in das Rahmenvertragsmanagement der IT-Applikation Vertragsmanagement Bund (VM-Bund) eingepflegt. Das Amt hat keinen vollständigen Überblick über wie viele RV sie insgesamt verfügen.

Die Ablage der Beschaffungsgeschäfte erfolgt dezentralisiert und in Fabasoft. Sie ist nicht einheitlich geregelt. Die Gruppe BV gibt nur bei offenen Ausschreibungen eine mögliche Ablagestruktur vor, sie kontrollieren aber nicht, dass diese auch eingehalten wird. Sie erfasst alle benötigten Unterlagen in VM-Bund. Es gab Bestrebungen der Gruppe BV die Ablage der Beschaffungsunterlagen zu zentralisieren. Dies wurde jedoch nach Rücksprache mit dem Bundesarchiv unterlassen.

Beurteilung

Die EFK begrüsst das Vorhandensein der Gruppe BV. Diese sollte künftig im Organigramm und in der Unterschriftenregelung integriert sein, damit ihre Funktion organisatorisch richtig abgebildet wird.

Mit einem vollständigen Unterschriftenreglement können sich die Bedarfsträger umfassend über Kompetenzen und Verantwortlichkeiten informieren. Derzeit benötigt es, neben der Unterschrift auf der «Begründung für die freihändige Vergabe», keine weitere Unterschrift durch den Leiter der Gruppe BV. Es ist künftig sicherzustellen, dass dieser bezüglich wichtiger Meilensteine seine Qualitätssicherung anhand einer Unterschrift dokumentiert. (z. B. Verfahrenswahl, Vergabeentscheid³, evtl. auch Vertrag). Nur so kann die Prüfung der Rechtskonformität bei Beschaffungen durch die Gruppe BV sichergestellt werden. Siehe Empfehlung 2.

Das BLV hat die Problematik der Rahmenverträge bereits erkannt. Es muss die Verträge analysieren und Rahmenverträge identifizieren.

² Das IVI ist eine Forschungsanstalt, die dem BLV unterstellt ist. Es ist das Schweizer Referenzlabor für Diagnose, Überwachung und Kontrolle hochansteckender Tierseuchen.

³ Die Leitung der Gruppe BV ist immer Teil des Evaluationsteams und unterschreibt die Evaluationen bei WTO Ausschreibungen mit.

Die Struktur der Ablage aller Beschaffungsarten sollte durch die Gruppe BV verbindlich vorgegeben werden, um eine einheitliche Struktur zu gewährleisten, welche ein besseres Auffinden der Unterlagen ermöglicht.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLV, eine verbindliche Vorgabe zu erlassen und damit die Ablagestruktur der Beschaffungsunterlagen zu vereinheitlichen. Diese Empfehlung betrifft alle Beschaffungsverfahren.

Stellungnahme BSV

Avec l'entrée en fonction d'Acta Nova, certains processus devront être impérativement modifiés (Workflow). Dans ce contexte, une structure-cadre de dossiers pour les acquisitions / contrats sera mise en place.

2.2 Die vorhandenen Beschaffungsprozesse benötigen geringe Ergänzungen

Das BLV verfügt für Beschaffungen über eine Prozesslandschaft. Es bestehen Ablaufdiagramme und Prozessanweisungen, definierte Prozessverantwortliche und pro Prozessschritt mindestens eine verantwortliche Stelle.

Im Hauptprozess Beschaffungs- und Vertragswesen sowie in den Prozessen Einkauf Leistungsverrechnung und Honorarbeziehende BDO ist das DEMI⁴ aber nicht ausgewiesen.

Beurteilung

Das BLV verfügt mit den dokumentierten Ablaufdiagrammen und Prozessanweisungen im Beschaffungsbereich über eine gute Basis. Diese müssen noch weiter mit DEMI spezifiziert werden, um eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten auszuweisen. Somit wäre sichergestellt, dass die relevanten Stakeholder in die Prozesse einbezogen werden. Das BLV hat dies bereits aufgenommen und zugesagt dies umzusetzen.

⁴ D=Durchführung, E=Entscheid, M=Mitwirkung, I=Information

3 Beschaffungsgeschäfte (Procure)

3.1 Zusätzliche wichtige Nachweise werden zur Einleitung des Vergabeverfahrens benötigt

In der Weisung über das Beschaffungswesen im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) vom 22. Dezember 2016 ist festgelegt, dass sich die erforderliche Dokumentation der Beschaffungen, durch die VE entlang des Beschaffungsprozesses, nach der Weisung über die harmonisierten Beschaffungsprozesse des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) vom 1. April 2016 zu richten hat. Einige schriftliche Nachweise, welche in der Weisung verlangt sind, werden durch das BLV teilweise nicht erstellt (Beschaffungsantrag, Bedarfsanalyse, Beschaffungsmarktanalyse, Festlegung der Verfahrensart).

Bedarfsanalyse

Den Bedarf zu definieren ist Aufgabe jeder einzelnen Abteilung und jedes Fachbereichs (FB) im BLV. Diese fehlen bei den Einladungs- und den offenen Verfahren. Bei überschwelligem freihändigen Vergaben sind sie im Dokument «Begründung zur freihändigen Vergabe» enthalten. Darin wird vereinzelt das Fehlen des Marktes ausgeführt. Weitere dokumentierte Marktanalysen liegen nicht vor.

Beurteilung

Das BLV sollte die in der Weisung des BBL ausgewiesenen schriftlichen Nachweise erstellen, wobei (eine) standardisierte Vorlage(n) zielführend sein kann/können. Die Nachweise müssen genehmigt werden und sind dementsprechend in die Unterschriftenregelungen aufzunehmen. Dies erhöht die Compliance und reduziert die Risiken.

Je nach Beschaffungsgegenstand sind die Lebenswegkosten sowie mögliche Synergiepotenziale in der Bedarfsanalyse auszuweisen. Ebenfalls bietet es sich an, in einem solchen Dokument Abklärungen zur Marktanalyse und Make-or-Buy-Entscheiden zu integrieren.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLV, alle schriftlichen Nachweise, welche in der Weisung über die harmonisierten Beschaffungsprozesse des Bundesamtes für BBL vom 1. April 2016 verlangt werden, zu erstellen. Die Genehmigung dieser Nachweise muss in die Unterschriftenregelung integriert werden.

Stellungnahme BLV

Certaines étapes du processus d'acquisition ont été réalisées, mais effectivement pas assez documentées. Les questions de l'analyse du besoin, du « make it or buy it », de l'analyse des coûts et de l'analyse du marché sont abordées systématiquement, notamment lors de l'élaboration du plan annuel d'acquisitions (Beschaffungsplan). Conscients cependant de l'obligation qui découle des directives de l'OFCL concernant la documentation des procédures d'acquisition, une check-list sera créée à cet effet pour assurer une documentation complète comme condition pour la signature.

3.2 Die vollständige Umsetzung der Vorgaben ist sicherzustellen

Beschaffung von Forschungsprojekten

Die Beschaffung von Forschungsprojekten unterliegt im BLV gesonderten Bestimmungen. So wurde erst 2018 in einem GL-Beschluss festgelegt, dass offene Ausschreibungen in diesem Bereich nach beschaffungsrechtlichen Vorgaben durchzuführen sind.

Ausschreibungen im Einladungsverfahren erfolgen noch nach den alten Regelungen. Sie werden auf der Webseite des BLV publiziert, dabei werden nicht drei Anbieter eingeladen. Nach Aussage der Zuständigen gehe zumeist nicht mehr als ein Angebot auf eine solche Publikation ein.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die veränderte Vergabepraxis des BLV und die Ausschreibung von Forschungsprojekten über 230 000 Franken.

Bei Vergaben im Einladungsverfahren lassen sich noch Mängel feststellen. Bei diesem Verfahren bestimmt die Auftraggeberin, welche Anbieter sie direkt zur Angebotsabgabe einladen will. Sie muss, wenn möglich, mindestens drei Angebote einholen. Von diesen sollte mindestens eines von einem ortsfremden Anbieter stammen (Art. 34 VöB). Das BLV muss bei Forschungsprojekten auf diese Bestimmungen achten. Das Ausschreiben auf der Webseite ist weiterhin möglich. Es müssen jedoch weitere Anbieter angeschrieben werden, sollten nicht genügend Angebote auf die Publikation eingehen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLV, bei der Vergabe von Forschungsprojekten im Einladungsverfahren drei Angebote einzuholen. Der Prozess «Vergabe Forschungsprojekte» ist anzupassen.

Stellungnahme BLV

Le processus d'acquisition dans le domaine des mandats de recherche pour les achats supérieurs à CHF 150 000 mais inférieurs à CHF 230 000 sera adapté en 2021 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les marchés publics.

Unbefangenheitserklärungen und Ausstand

Im BLV werden projektbezogene sowie allgemeine Unbefangenheitserklärungen (UBE) erstellt. Bei den geprüften 19 Geschäften lagen vor allem die allgemeinen UBE vor. Diese wurden alle zwischen 2014 und 2016 unterschrieben und abgelegt. Die benötigten allgemeinen Unbefangenheitserklärungen lagen bei 13 Geschäften vollständig, bei fünf Geschäften teilweise und bei einem Geschäft nicht vor.

Der EFK liegen zwei Sachverhalte vor, bei denen sich eine Ausstandspflicht ergeben. Es handelt sich um unerschwellige Verträge im freihändigen Verfahren in der Höhe von 73 755 Franken.

Beurteilung

Die Personen, welche im Bereich der Veterinärmedizin in der Schweiz tätig sind, kennen sich oftmals (frühere Zusammenarbeit, Studium, zusammen veröffentlichte Artikel etc.). Aufgrund dieser Gegebenheiten muss ein besonderes Augenmerk auf die Thematik Ausstand gelegt werden, da bereits der Anschein von Befangenheit bei einer Beschaffung ausreichend ist, um in den Ausstand treten zu müssen.⁵ Das BLV muss sicherstellen, dass dies eingehalten wird.

⁵ Art. 10 VwVG (vom 20. Dezember 1968) sowie § B-4852/2012 E 5

Bezüglich der allgemeinen UBE ist auffällig, dass diese mehrheitlich bereits 2015 unterschrieben und seither nicht aktualisiert wurden. Es ist darauf zu achten, dass die allgemeinen UBE jährlich oder zumindest alle zwei Jahre unterzeichnet werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLV, seine Mitarbeitende aller Hierarchiestufen konsequent für das Thema Ausstand zu sensibilisieren/darüber zu informieren und mögliche Beziehungsgeflechte gezielt abzufragen. Die generellen Unbefangenheitserklärungen sollen mindestens alle zwei Jahre erneuert werden.

Stellungnahme BLV

L'OSAV adaptera son règlement interne de manière à prévoir un renouvellement tous les deux ans de la déclaration d'impartialité de portée générale pour tous ces collaborateurs. La sensibilisation des personnes participant à une acquisition à la l'obligation de l'impartialité sera notamment assurée et documentée via la nouvelle check-list mentionnée ci-dessus sous la recommandation no 3.

Verfahrensentscheid

Beim BLV liegt keine standardisierte Mustervorlage «Verfahrensentscheid» vor. Der Verfahrensentscheid ist nur bei überschwelligen freihändigen Vergaben, welche das Dokument «Begründung freihändige Vergaben» beinhalten, dokumentiert und unterschrieben. In einem Fall der Stichprobe fehlt die Begründung für die überschwellige freihändige Vergabe (Bereich Einladungsverfahren).

Beurteilung

Der Verfahrensentscheid ist bei allen Beschaffungen schriftlich zu dokumentieren (siehe Ziffer 4.1). Eine überschwellige freihändige Vergabe ist ausreichend zu begründen. Die Begründung ist zu dokumentieren.

Publikation auf SIMAP

In der Stichprobe erfolgte bei einer von drei offenen Ausschreibungen (WTO) eine Publikation auf SIMAP. Dieses Geschäft wurde nach 2018 vergeben (siehe 3.2 «Beschaffung von Forschungsprojekten»).

Beurteilung

Bei Beschaffungen im Bereich Forschung und Entwicklung muss bei überschwelligen freihändigen Vergaben keine Publikation auf SIMAP erfolgen, bei offenen Ausschreibungen (WTO) jedoch schon. Das BLV hat diesen Sachverhalt bei der Vergabe ihrer Forschungsprojekte erkannt und setzt diesen seit 2018 um.

Offerten

In 13 Fällen der Stichprobe lagen die Offerten nicht oder nur teilweise vor.

Beurteilung

Die Offerten jeder Ausschreibung sind abzulegen und aufzubewahren. Alle Unterlagen (auch in Papierform) im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren müssen nach Org-VöB Art. 35 während mindestens drei Jahren ab rechtskräftigem Abschluss des Vergabeverfahrens aufbewahrt werden. Für die Siegerofferte gilt eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren.

Pflichtenhefte

Bei allen überschwelligen freihändigen Vergaben (sieben Stück), bei zwei von drei offenen Ausschreibungen sowie bei allen Einladungsverfahren existieren keine regulären Pflichtenhefte. Die Vorgaben sind teilweise in anderen Dokumenten wie Verträgen, Forschungsschwerpunkten etc. enthalten.

Beurteilung

Bei überschwelligen freihändigen Vergaben sind Pflichtenhefte zu erstellen. Diese werden benötigt für die Anfragen an einen Lieferanten und dessen einzureichende Offerte(n). Auch bei Einladungsverfahren sollten vereinfachte⁶ Pflichtenhefte erstellt werden.

Evaluation

Bei sieben Verträgen der Stichprobe hätten Evaluationsberichte erstellt werden müssen. Dabei handelte es sich um drei offene Verfahren⁷ und vier Einladungsverfahren. Nur in einem Fall lag ein Bericht vor, dieser weist jedoch Mängel auf. Die Beurteilung der Zuschlagskriterien ist nicht nachvollziehbar. Es ist nicht ersichtlich wie die Punktevergabe oder die Abzüge zustande kamen. Es liegen keine Begründungen vor.

Beurteilung

Bei der Erstellung von Evaluationsberichten sollte das BLV auf eine stärkere Transparenz achten. Dies ist zu erreichen, indem die Beurteilung der Zuschlagskriterien künftig dokumentiert und begründet ist. Der Abzug von Punkten muss nachvollziehbar sein.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLV, bei den Evaluationen auf eine stärkere Transparenz zu achten. Die Beurteilung der Zuschlagskriterien ist zu dokumentieren und zu begründen. Der Abzug von Punkten muss nachvollziehbar dargelegt werden. Auch bei Vergaben im Einladungsverfahren muss ein Evaluationsbericht vorliegen.

Stellungnahme BLV

L'OSAV établit, lors de procédures ouvertes et de procédure invitant à soumissionner, un rapport d'évaluation, ceci notamment en vue d'un débriefing éventuel avec les soumissionnaires non retenus. Il se peut que par le passé, notamment lors de l'octroi de mandat de recherche, des rapports d'évaluation aient pu être trop succincts. À l'avenir, une attention encore plus particulière sera donnée à la rédaction de ces rapports d'évaluation. À noter que chaque offre est discutée au sein du team d'évaluation de manière indépendante (il n'est pas procédé à des évaluations comparatives des offres). Chaque retrait de point est justifié et ne peut être entériné que si le team d'évaluation en décide à l'unanimité.

Zuschlagsentscheid

In der Stichprobe liegt bei den drei offenen Verfahren ein Zuschlagsentscheid in Form eines Evaluationsberichts vor. Bei den Einladungsverfahren sind die vorhandenen Evaluationen nicht unterschrieben oder elektronisch signiert.

⁶ Vereinfacht – im Vergleich zu Pflichtenheften im offenen Verfahren

⁷ Zwei Vergaben erfolgten vor 2018

Beurteilung

Bei einer Beschaffung ist ein nach Unterschriftenreglement unterschriebener Zuschlagsentscheid zu erstellen (Org-VöB Art. 4 Bst. c).

Eingehaltene Fristen

In vier Fällen der Stichprobe wurden die Verträge vor Ablauf der Rekursfrist abgeschlossen, ohne Vorbehalt im Falle einer Beschwerde. Hierbei handelte es sich um überschwellige freihändige Verfahren.

Beurteilung

Art 30 BöB vom 16. Dezember 1994 besagt: «Beschwerden müssen innert 20 Tagen seit Eröffnung der Verfügung eingereicht werden». Dies zieht nach sich, dass ein Vertrag frühestens 20 Tage nach Zuschlag unterschrieben werden darf.

Vertrag

Die Vorgaben bzgl. Doppelunterschrift bestehen in der RVOG Art. 49 Abs. 3 seit dem 1. Januar 2018. Im Unterschriftenreglement des BLV sind Doppelunterschriften erst seit dem 4. März 2019 obligatorisch. In der Stichprobe finden sich 9 Verträge mit Einzelunterschrift seit Januar 2018, zwei davon wurden zudem noch nach der Anpassung im Unterschriftenreglement des BLV mit Einzelunterschrift abgeschlossen.

Bei den Verträgen der Stichprobe ist ausserdem festzustellen, dass diese in acht Fällen bez. der Form nicht dem Vertragswerk gemäss BBL-Vorlage entsprechen. Auch inhaltlich weichen diese Verträge von den Vorlagen des BBL ab:

- Relevante Vorgaben, z. B. welche Dokumente als Vertragsbestandteile festgelegt sind sowie die geltende Reihenfolge dieser, sind teilweise nicht enthalten.
- Zwei zusammenhängende Verträge weisen Derogationen zu den AGB des Bundes für Dienstleistungsaufträge aus.
- Zwei Verträge enthalten eine Regelung zur laufenden Erneuerung.
- Abnahmekriterien für Meilensteine, z. B. Zwischenbericht und Schlussbericht, sind in allen Verträgen nicht definiert.
- Sieben Fälle der Stichprobe betreffen den Betrieb der nationalen Referenzlaboratorien für Tierseuchen und Zoonosen des Bundes. Betriebskosten und Kosten für Leistungen sind in den Verträgen nicht differenziert ausgewiesen.

Beurteilung

Die aktuellen Vertragsvorlagen des BLV sind bezüglich Inhalt und Form mit den Vertragsvorlagen des BBL abzustimmen. Das BBL sollte ggf. beratend involviert werden. Die Unterschriftenregelungen des BLV sind einzuhalten. Von der Anpassung der AGBs des Bundes sollte abgesehen werden. Verträge dürfen keine Regelung bezüglich einer laufenden Erneuerung beinhalten.

Abnahmekriterien bezüglich Meilensteinen, z. B. Zwischen- und Schlussberichte, sollten in den Verträgen spezifiziert werden. Dies ist vor allem relevant aufgrund der Zahlungen, welche hiermit verknüpft sind.

Ein differenziertes Ausweisen der Betriebskosten und Kosten für Leistungen betreffend den Betrieb der nationalen Referenzlaboratorien für Tierseuchen und Zoonosen des Bundes bringt Klarheit darüber, wo die Gelder hauptsächlich eingesetzt werden. Diese Transparenz ist derzeit nicht vorhanden.

Die EFK sieht von einer Empfehlung zu den Vertragsvorlagen ab, da diese derzeit überarbeitet werden. Sie geht davon aus, dass die hier aufgezeigten Punkte in die Überarbeitung einfließen.

3.3 Sprachdienstleistungen sind zu bündeln

Bereits 2015 strebte das BLV eine öffentliche Ausschreibung für Sprachdienstleistungen an. Dieses Vorhaben wurde im März 2016 durch das Generalsekretariat des EDI (GS-EDI) mit Verweis auf den verbindlichen Tarif Sprachdienstleistungen der Bundeskanzlei (BK) sistiert. 2017 wurden im BLV deshalb die Verträge mit bestehenden Übersetzern um weitere vier Jahre verlängert. Der Tarif Sprachdienstleistungen wurde im gleichen Jahr aufgrund einer Motion abgeschafft. 2019 startete das GS-EDI ein Projekt zur Optimierung der Sprachdienste des EDI. Die Projektgruppe hielt im August 2019 in ihrem Zwischenbericht fest, dass für Einzelaktivitäten der Ämter in allen organisatorischen und beschaffungsrelevanten Bereichen bis zum Projektende ein Moratorium gilt. Das BLV plant nach Ablauf des Moratoriums eine Ausschreibung für 2021, um ihre Sprachdienstleistungen zu bündeln.

Das Vertragsvolumen aller extern zu vergebenden Sprachdienstleistungen 2017 bis 2020 beim BLV beläuft sich auf 3 Millionen CHF (aufgeteilt auf 37 Einzelverträge). Bei mehreren Firmen übersteigt der Auftragswert den Schwellenwert zum offenen Verfahren.

Beurteilung

Zur Thematik, ob die Sprachdienstleistungen als Gesamtes anzusehen seien, bestehen Rechtsgutachten des BBL, der BK, des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement sowie des Bundesamtes für Umwelt. Diese kommen nicht zum gleichen Schluss. Einzig das BBL vertritt die Auffassung, «dass Übersetzungsleistungen in einer bestimmten Sprachkombination insgesamt als ein Auftrag anzusehen sind».

Die EFK schliesst sich der Meinung des BBL und der Gruppe BV des BLV an, wonach nicht nur die einzelnen Zielsprachen (oder gar die einzelnen Aufträge) isoliert betrachtet werden sollen. Das extern zu vergebende Übersetzungsvolumen ist als Ganzes zu betrachten. Allenfalls kann eine Ausschreibung mit Losen je Amtssprache sinnvoll sein, um den Markt und die notwendige Flexibilität nicht ungewollt einzuschränken.

Aktuell laufende (Rahmen-)Verträge mit Kostendach und Enddatum 2020 sollten maximal für ein oder zwei Jahre verlängert werden. So bleibt das BLV flexibel und kann unmittelbar mit der öffentlichen Ausschreibung starten, sobald dies angezeigt ist.

4 Beschaffungsgeschäfte (Pay)

4.1 Das BLV arbeitet nicht mit Bestellanforderungen

Das BLV erstellt keine Bestellanforderungen (BANF), weder elektronisch, noch physisch mit einem Laufblatt in Papierform. Sämtliche Bestellungen für das kommende Jahr müssen im Rahmen der Budgetierung von jedem Kostenstellenverantwortlichen erfasst werden. In diesem Prozess werden die Beschaffungen freigegeben.

Die Genehmigungen der Bestellungen nach Unterschriftenreglement liegen in fast allen Fällen der Stichprobe vor (15 von 19). Nahezu alle Verträge der Stichprobe sind von den unterschiftsberechtigten Mitarbeitenden unterzeichnet worden (Ausführungen siehe Kap. 3.2, Vertrag).

Beurteilung

Ohne Prozess für Bestellanforderungen gibt es keine offizielle Freigabe eines Beschaffungsbedarfs. Die Freigabe erfolgt erst mit der Vertragsunterzeichnung. Dieses Vorgehen kann negative Auswirkungen haben, beispielsweise entsteht unnötiger interner Aufwand zur Vorbereitung einer Beschaffung, wenn ein Vertrag schliesslich nicht freigegeben wird oder die Budgetkontrolle wird erschwert. Die BANF bietet den Vorteil, dass damit alle relevanten Angaben zu einer Beschaffung dokumentiert sind und jederzeit nachvollzogen werden können. Zur Verbesserung der Transparenz und Kostenkontrolle ist eine freigegebene BANF das bessere und aktuellere Mittel als das freigegebene Vorjahresbudget. Der Prozess, einen Beschaffungsbedarf per Workflow oder physisch anhand von einem Laufblatt anzumelden, ist in der Bundesverwaltung ein verbreitet angewendeter Standard. Ein BANF-Prozess ergänzt den Budgetprozess auf sinnvolle Weise.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLV, einen Bestellanforderungsprozess für alle Beschaffungen zu implementieren.

Stellungnahme BLV

La Confédération prévoit avec son projet SUPERB 23 de mettre en place un processus « Bestellanforderungen BANF » pour tous les offices. La check-list prévue sous la recommandation numéro 2 fera office de BANF jusqu'à la mise en place de la nouvelle solution.

4.2 Die Dokumentation des Wareneingangs weist Lücken auf

Die Leistungsprüfung erfolgt durch die Fachabteilung. Demnach werden im Falle von Auftrag oder Personalverleih die der Rechnung beigelegten Rapporte mit dem SAP/VM-Eintrag abgeglichen. Im Falle eines Werks (Projekte) werden die Hermes-Dokumente zur Prüfung beigezogen. Die Zahlung der Rechnung erfolgt mit der Leistungsfreigabe im «Kreditoren-Workflow» der Finanzverwaltung.

Im Bereich Forschung entspricht die Leistungslieferung den Meilensteinen, wie z. B. Zwischen- oder Schlussbericht. Die Berichte werden nach der Lieferung intern vom BLV und ggf. von extern beigezogenen Spezialisten beurteilt. Die Zahlung erfolgt mit Freigabe dieser

Berichte. Der Wareneingang entspricht somit der Lieferung dieser Berichte und deren Beurteilung. Die Berichte und deren Bewertung lagen der EFK bei der Prüfung nicht vollständig vor. Es fehlten drei Berichte und fünf Bewertungen von Berichten.

Die Wareneingangsbestätigung erfolgt direkt über den Kreditoren-Workflow. Die bestellten Leistungen werden über die Rechnungen freigegeben.

Ab der Wertgrenze von 5000 Franken muss ein schriftlicher Vertrag in VM-Bund angelegt werden. Somit werden nur Rechnungen in den Kreditoren-Workflow eingespeist, welche in VM-Bund angelegt, respektive «bestellt» sind.

In einem Fall stimmten die Rechnungsdaten nicht mit dem Angebot/Vertrag überein, da die Zahlungen im Vertrag nicht festgelegt sind.

Beurteilung

Mit dem Kreditoren-Workflow Bund ist ein adäquates Mittel im Einsatz, welches die Leistungsabnahme sicherstellt. Rechnungen werden nur erfasst, wenn Waren bestellt wurden. Die Prozesse dazu sind vorhanden und werden umgesetzt.

Da die Berichte und deren Bewertung aus dem Bereich Forschung nicht alle aufgefunden werden konnten, kann keine abschliessende Beurteilung betreffend die Existenz dieser Wareneingänge vorgenommen werden.

Im Vertrag sind alle zu leistenden Zahlungen zu erfassen und es ist nicht auf ein anderes Dokument zu verweisen, welches kein Vertragsbestandteil ist.

4.3 Die Beilagen der Rechnungen fehlen

Die Bestellbestätigungen konnten aufgrund der fehlenden Dokumentation in diesem Bereich nicht geprüft werden. Die Leistung gilt mit der vollständigen Vertragsunterzeichnung als bestätigt. Die Wareneingangsbestätigung erfolgt, wie bereits ausgeführt, direkt über die Freigabe der Rechnungen im Kreditoren-Workflow. Bei den geprüften Rechnungen fehlten generell die Beilagen, da in beiden Fällen keine separaten Dokumente erstellt werden.

Beurteilung

Mit dem Kreditoren-Workflow und mit der Überprüfung des Wareneingangs⁸ wird sichergestellt, dass die Zahlung von Rechnungen nur durchgeführt wird, wenn ihnen die entsprechende Leistungserbringung gegenüber steht. Hierfür muss darauf geachtet werden, dass der Wareneingang gut dokumentiert und nachvollziehbar ist (siehe hierzu Beurteilung Ziffer 4.2). Diese Dokumente sind den Rechnungen beizulegen.

⁸ Siehe Ziffer 4.2

Anhang 1: Übersicht taktische Beschaffungsprüfung

Geschäfte/ Verfahren	Allgemeine UBE	Publikationen auf SIMAP/ Zuschlag SIMAP	Einhaltung der Fristen	Pflichtenhefte (inkl. notwendige Qualität)	Offerten	Evaluation (inkl. notwendige Qualität)
1/ Freih. Über	grün	grün	grün	orange	grün	
2/ Freih. Über	grün	grün	grün	orange	grün	
3/ Freih. Über	grün	rot	weiss	orange	rot	
4/ Freih. Über	grün	grün	rot	orange	rot	
5/ Freih. Über	grün	grün	rot	orange	rot	
6/ Freih. Über	grün	grün	rot	orange	rot	
7/ Freih. Über	grün	grün	rot	orange	rot	
8/ WTO (2017)	grün	rot	grün	rot	rot	rot
9/ WTO (2016)	orange	rot	grün	rot	rot	rot
10/ WTO (2018)	grün	grün	grün	grün	grün	rot
11/ Einl.	orange		grün	orange	rot	orange
12/ Einl.	orange		grün	orange	rot	orange
13/ Einl.	orange		grün	orange	rot	orange
14/ Einl.	rot		grün	orange	rot	orange
15/ Einl.	grün		grün	orange	rot	orange
16/ Freih. (Bereich Einl.)	grün		grün	rot	grün	
17/ Freih.	grün		grün		grün	
18/ Freih.	grün		grün		orange	
19/ Freih. (Bereich Einl.)	orange		grün	orange	grün	

Legende: grün = vorhanden/erfüllt; orange = teilweise vorhanden/erfüllt (inkl. Relevanz); rot = nicht vorhanden/erfüllt; weiss = nicht notwendig; ? = nicht bekannt, Freih, Über = Überschwellige freihändige Vergabe; WTO = Offene Ausschreibung; Einl.= **Einladungsverfahren**; **Freih.** (Bereich Einladungsverfahren) = Freihändige Vergabe >150 000 Franken bzw. 50 000 Franken; Freih. = **Freihändige Vergabe**

Anhang 2: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz vom 1. Januar 2018, SR 614.0

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

Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966, SR 916.40

Verordnungen

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

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

Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995, SR 916.401

Weisungen

Weisung über das Beschaffungswesen im Departement des Innern EDI vom 22. Dezember 2016

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

Anhang 3: Abkürzungen

BANF	Bestellanforderung
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
DEMI	D = Durchführung, E = Entscheid, M = Mitwirkung, I = Information
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FoKo	Forschungskommission
Gruppe BV	Gruppe Beschaffung und Verträge des BLV
GZO	Geschäfts- und Zuständigkeitsordnung
PL	Projektleiter
UBE	Allgemeine Unbefangenheitserklärung

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).