

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



Prüfung der Beschaffung von externen Dienstleistungen

Bundesamt für Umwelt

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 810.22320 |
| 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 | 13 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 13 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 14 |
| 2 Beschaffungsorganisation und -volumen | 15 |
| 2.1 Das BAFU verfügt über eine dezentrale Beschaffungsorganisation..... | 15 |
| 2.2 Das BAFU hält mehr als die Hälfte aller Verträge im UVEK | 17 |
| 3 Die Steuerung der Drittmandate beim BAFU | 19 |
| 3.1 Das Beschaffungscontrolling findet primär auf Stufe Aktivität statt..... | 19 |
| 3.2 Es bestehen keine zentralen Vorgaben zur Koordination von Beschaffungen | 20 |
| 3.3 Bei der Zentralisierung von Beschaffungskompetenzen besteht Potenzial | 21 |
| 4 Der Nutzen der eingekauften Dienstleistungen | 24 |
| 4.1 Die bestellten Leistungen entsprechen den Vorgaben | 24 |
| 4.2 Die erbrachten Leistungen werden genutzt..... | 24 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen | 26 |
| Anhang 2: Abkürzungen | 27 |

Prüfung der Beschaffung von externen Dienstleistungen

Bundesamt für Umwelt

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) schliesst jährlich über tausend neue Verträge ab. Das Finanzvolumen im Jahr 2021 betrug 127 Millionen Franken. Die Beschaffungen mit einem breiten Spektrum und in sehr unterschiedlichen Bereichen erfolgen in einer dezentralen Beschaffungsorganisation.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat anhand einer Auswahl von Beschaffungen im Dienstleistungsbereich die Effizienz des Beschaffungsprozesses sowie die Nutzung der beschafften Leistungen untersucht. Sie stellt fest, dass die Dienstleistungen bedarfsgerecht beschafft und die Ergebnisse der eingekauften Leistungen genutzt werden. Potenzial zu Effizienzsteigerungen sieht die EFK bei einer vermehrten Zentralisierung von Beschaffungskompetenzen.

Die Steuerung der Drittmandate ist stufengerecht sichergestellt

Die Aufgaben des BAFU sind in Leistungsgruppen, Leistungen sowie in über 500 Aktivitäten aufgeteilt. Innerhalb der Aktivitäten gibt es unterschiedliche Projekte mit unterschiedlichen Beschaffungsvorhaben. Die Beschaffungsentscheide erfolgen dezentral in der Linie, wobei für grössere Beschaffungen die Genehmigung der Direktion notwendig ist (> 230 000 Franken die Direktorin, zwischen 100 001 und 229 999 Franken ein Mitglied der Direktion). Je nach Sachverhalt müssen weitere Organisationsbereiche bzw. Stellen beigezogen oder informiert werden. Der Freigabe und Genehmigungsprozess für Verträge ist zentral geregelt und wird eingehalten.

Die jährliche Planung, Steuerung und Überprüfung der Amtstätigkeit und der zielgerichtete Einsatz der personellen und finanziellen Ressourcen durch die Direktion erfolgen auf Stufe Leistung, dies ist für die EFK nachvollziehbar.

Das Potenzial der Bündelung von Beschaffungskompetenzen ist noch nicht ausgeschöpft

Die dezentrale Aufgabenverteilung im Beschaffungswesen hat zum Teil unterschiedliche Abläufe in den Abteilungen zur Folge. Diese Situation führt zu gewissen Effizienzverlusten. Die EFK empfiehlt daher, im Rahmen des Projekts «BAFU Organisationsentwicklung» eine Zentralisierung gewisser Kompetenzen und Aufgaben im Beschaffungswesen unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu prüfen. Mit einer solchen Zentralisierung könnten verschiedene Vorteile erzielt werden, wie beispielsweise eine Harmonisierung der Beschaffungsvorgaben, eine Erkennung von Bündelungspotenzial sowie eine effizientere Abwicklung gewisser heute dezentral vorgenommen Aufgaben.

Zudem empfiehlt die EFK die fehlenden Vorgaben im Beschaffungswesen mit Bestimmungen bezüglich der Durchführung von Marktanalysen und der Erstellung von Pflichtenhefter, insbesondere für die überschwelligen freihändigen Vergaben, zu ergänzen.

Die eingekauften Leistungen entsprechen den Vorgaben

Bei den von der EFK geprüften 15 Fallbeispielen ergaben sich keine Hinweise darauf, dass Beschaffungen ohne Bedarf getätigt und die Ergebnisse internen und externen Anspruchsgruppen nicht zur Verfügung gestellt wurden.

Audit des achats des prestations de tiers

Office fédéral de l'environnement

L'essentiel en bref

Chaque année, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) conclut plus de mille nouveaux contrats. Le volume financier pour 2021 s'est élevé à 127 millions de francs. Les achats, qui portent sur un large éventail de prestations dans des domaines très différents, sont effectués dans le cadre d'une organisation décentralisée.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité du processus d'achat et l'utilisation des prestations acquises sur la base d'une sélection d'achats dans le domaine des services. Il constate que les prestations sont achetées en fonction des besoins et qu'elles sont utilisées. Il estime néanmoins qu'une centralisation accrue des compétences en matière d'achat permettrait d'améliorer l'efficacité.

La gestion des mandats de tiers est assurée à l'échelon hiérarchique approprié

Les tâches de l'OFEV sont réparties en groupes de prestations, en prestations et en plus de 500 activités. Les activités sont constituées de différents projets faisant l'objet de différents programmes d'acquisition. Les décisions d'achat sont prises de manière décentralisée dans la ligne hiérarchique, l'approbation de la direction étant nécessaire pour les montants importants (par la directrice pour les montants supérieurs à 230 000 francs, par un membre de la direction pour les montants entre 100 001 et 229 999 francs). Selon la situation, d'autres domaines ou unités organisationnelles doivent être consultés ou informés. Le processus de validation et d'approbation des contrats est réglé de manière centralisée et est respecté.

La planification annuelle, le pilotage et le contrôle des activités de l'office ainsi que l'utilisation ciblée des ressources humaines et financières par la direction se font au niveau des prestations, une pratique que le CDF estime compréhensible.

Le potentiel de regroupement des compétences en matière d'achat n'est pas encore pleinement exploité

La répartition décentralisée des tâches en matière d'achat se traduit parfois par des procédures différentes au sein des divisions. Cette situation entraîne des pertes d'efficacité. Le CDF recommande donc d'examiner, dans le cadre du projet de développement organisationnel de l'OFEV, la centralisation de certaines compétences et tâches en matière d'achat en tenant compte de considérations d'efficacité économique. Une telle centralisation pourrait présenter plusieurs avantages, comme l'harmonisation des directives relatives aux achats, l'identification de potentiels de regroupement et une exécution plus efficace de certaines tâches actuellement décentralisées.

Le CDF recommande en outre de compléter les directives manquantes dans le domaine des marchés publics par des dispositions concernant la réalisation d'études de marché et l'établissement de cahiers des charges, en particulier pour les adjudications de gré à gré dépassant les seuils déterminants.

Les prestations acquises sont conformes aux directives

Dans les quinze cas examinés par le CDF, rien n'indique que des achats ont été effectués inutilement et que les prestations achetées n'ont pas été mises à la disposition des parties prenantes internes et externes.

Texte original en allemand

Verifica dell'acquisto di prestazioni di servizi esterne

Ufficio federale dell'ambiente

L'essenziale in breve

Ogni anno l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) conclude oltre mille nuovi contratti. Nel 2021 il rispettivo volume finanziario è stato di 127 milioni di franchi. Gli acquisti, che riguardano un ampio spettro e i settori più diversi, sono effettuati da un'organizzazione decentralizzata responsabile degli acquisti.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'efficienza del processo d'acquisto e l'utilizzo delle prestazioni acquistate sulla base di una selezione di appalti nel settore dei servizi. Il CDF constata che le prestazioni di servizi sono state acquistate in base alle necessità e che sono utilizzate in modo efficiente. Il CDF intravede un potenziale di miglioramento dell'efficienza nella maggiore centralizzazione delle competenze in materia di acquisti.

La gestione dei mandati esterni è garantita in modo adeguato al livello gerarchico

I compiti dell'UFAM sono suddivisi in gruppi di prestazioni, in prestazioni e in oltre 500 attività. Nell'ambito delle attività vengono realizzati programmi diversi che prevedono vari progetti di acquisto. Le decisioni relative agli acquisti sono prese dai superiori gerarchici a livello decentralizzato, e per gli acquisti di notevole entità è necessaria l'approvazione della direzione (per gli importi superiori ai 230 000 franchi la decisione spetta alla direttrice, per gli importi tra i 100 001 e i 229 999 franchi basta l'approvazione di un membro della direzione). A seconda della situazione, occorre coinvolgere o informare altri settori organizzativi o servizi. Il processo di approvazione e di autorizzazione dei contratti è disciplinato in modo centralizzato e viene osservato.

La pianificazione, la gestione e il controllo annuali dell'attività dell'Ufficio, così come l'impiego mirato delle risorse finanziarie e in termini di personale da parte della direzione sono effettuati considerando la prestazione; il CDF ritiene questo processo giustificato e facilmente ricostruibile.

Il potenziale del raggruppamento delle competenze in materia di acquisti non è ancora sfruttato appieno

La ripartizione dei compiti decentralizzata nel settore degli acquisti comporta talvolta processi diversi nelle varie divisioni. Questa situazione ha come conseguenza una certa perdita di efficienza. Il CDF raccomanda pertanto che, nel quadro del progetto relativo allo sviluppo organizzativo dell'UFAM, venga esaminata la possibilità di centralizzare determinati compiti e competenze nel settore degli acquisti, tenendo conto di considerazioni sull'economicità. Tale centralizzazione potrebbe portare diversi vantaggi, come ad esempio l'armonizzazione delle direttive in materia di acquisti, l'individuazione del potenziale di raggruppamento delle competenze, così come un disbrigo più efficiente di determinati compiti svolti attualmente in modo decentralizzato.

Inoltre, il CDF raccomanda di completare le direttive mancanti nel settore degli acquisti con disposizioni relative alla realizzazione di analisi di mercato e alla creazione di capitolati d'oneri, in particolare per le aggiudicazioni per incarico diretto al di sopra del valore soglia.

Le prestazioni acquistate corrispondono alle direttive

Sui 15 esempi verificati dal CDF, non sono emersi indizi che gli acquisti siano stati effettuati inutilmente o che i risultati non siano stati messi a disposizione dei gruppi di destinatari interni ed esterni.

Testo originale in tedesco

Audit of the procurement of external services

Federal Office for the Environment

Key facts

Every year, the Federal Office for the Environment (FOEN) concludes over a thousand new contracts. The financial volume for 2021 was CHF 127 million. Procurements covering a broad spectrum and in very different areas are made in a decentralised procurement organisation.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the efficiency of the procurement process and the use of the procured goods/services by selecting a number of procurements in the services sector. It found that the services are procured in line with demand and that these services are indeed used. The SFAO identified potential for efficiency gains through increased centralisation of procurement powers.

Level-appropriate management of third-party mandates is ensured

The FOEN's tasks are divided into service groups, services and over 500 activities. The activities are made up of different projects with different procurement plans. Procurement decisions are made decentrally according to the line structure, whereby management's approval is required for larger procurements (over CHF 230,000 by the director, between CHF 100,001 and CHF 229,999 by a member of management). Depending on the circumstances, other organisational areas or units have to be involved or informed. The release and approval process for contracts is centrally regulated and adhered to.

The annual planning, management and review of the office's activities and the targeted use of human and financial resources by management are done at the performance level, which is comprehensible to the SFAO.

Potential to bundle procurement powers is not yet exhausted

The decentralised distribution of procurement tasks sometimes results in different processes in the divisions; this situation leads to certain efficiency losses. Therefore, the SFAO recommends that, as part of the FOEN organisational development project, an assessment be made as to whether certain procurement powers and tasks should be centralised, taking economic efficiency considerations into account. This centralisation would bring various advantages, such as the harmonisation of procurement requirements, identification of potential for bundling and more efficient handling of certain tasks that are currently decentralised.

In addition, the SFAO recommends supplementing the missing procurement requirements with provisions regarding the performance of market analyses and the preparation of official specifications, particularly for direct awards that exceed the threshold.

Procured services meet the requirements

In the 15 cases examined by the SFAO, there were no indications that procurements were made unnecessarily or that the procured services were not made available to internal and external stakeholders.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Umwelt

Das BAFU bedankt sich für den konstruktiven Prüfbericht. Es wird die Empfehlungen umgesetzt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) schliesst jährlich über tausend neue Verträge ab. So wurden im Jahr 2020 1371¹ Verträge mit einem finanziellen Volumen von 143 Mio. Franken und im Jahr 2021 1184 Verträge mit einem finanziellen Volumen von 127 Mio. Franken abgeschlossen. Davon betrafen 1018 Verträge über 101 Mio. Franken den Globalkredit und 166 Finanzhilfeverträge über 25 Mio. Franken die Transferkredite.

Die Beschaffungen mit einem breiten Spektrum und in sehr unterschiedlichen Bereichen erfolgen dezentral in der Linie.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Zweck der Prüfung ist anhand einer Auswahl von Drittmandaten die Effizienz des Beschaffungsprozesses sowie die Nutzung der eingekauften Leistungen mithilfe der folgenden zwei Fragen zu untersuchen:

1. Erfolgt durch das BAFU eine wirkungsvolle Steuerung der Drittmandate?
2. Sind die Beschaffungen beim BAFU effektiv?

Die beiden Fragen werden primär anhand von 15 ausgewählten Beschaffungen im Dienstleistungsbereich (Expertenverträge und sonstige Dienstleistungen) mit einem Finanzvolumen von 9,5 Mio. Franken untersucht. Die Basis für die Auswahl bildete das BAFU-Vertragsreporting 2018–2021. Aus drei Direktionsbereichen wurde jeweils die Abteilung mit den meisten Verträgen und dem grössten Finanzvolumen ausgewählt. Pro Abteilung wurden anschliessend fünf Beschaffungen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Vergabeverfahren ausgewählt. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Stichprobe.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Revisionsleiter), Katrin Linhart und Roland Thierstein (Prüfungsexperten) in den Monaten Juni und Juli 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht basiert auf dem Wissenstand Ende August 2022 und berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zukünftig erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

¹ Diese Zahl beinhaltet sowohl die beschaffungsrechtlich relevanten als auch die übrigen Verträge (Instate, Inhouse, Quasi-Inhouse und Finanzhilfen).

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Oktober 2022 statt. Teilgenommen haben seitens des BAFU die Direktorin, die Vizedirektorin sowie der Chef Finanzen und Controlling. Von der EFK dabei waren die Mandatsleitung, der Federführende sowie der Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Beschaffungsorganisation und -volumen

2.1 Das BAFU verfügt über eine dezentrale Beschaffungsorganisation

Das BAFU ist in Direktionsbereiche, Abteilungen, Sektionen und Stäbe gegliedert. Die Direktionsbereiche sind in der nachfolgenden Abbildung mit fünf verschiedenen Farben hinterlegt, die Abteilungen sind durch eine fette Überschrift gekennzeichnet (z. B. Hydrologie), die restlichen Kästchen betreffen Sektionen (z. B. Hydrometrie). Die Beschaffungen im BAFU erfolgen grundsätzlich dezentral und selbständig durch verschiedene Einheiten (in der nachfolgenden Abbildung mit einem roten Punkt gekennzeichnet). Dabei werden je nach Beschaffung weitere Organisationsbereiche bzw. Stellen beigezogen oder informiert (gelbe Punkte).

Im Stab der jeweiligen Fachabteilungen gibt es eine Stelle, die für fachliche Beschaffungsfragen beigezogen wird. Dort erfolgen eine erste Prüfung sowie Genehmigung der Verträge. Bei Forschungs- und Entwicklungsverträgen ist zudem die Sektion Innovation und bei Umweltbeobachtungsverträgen die Sektion Umweltbeobachtung zu konsultieren. Für Informatikverträge hat die Sektion Informatik und Services eine zentrale Rolle. Für beschaffungsrechtliche Fragen steht den Fachstellen der Rechtsdienst beratend zur Verfügung. Je nach Betragsvolumen braucht es die Genehmigung der Verträge durch die Direktion (> 230 000 Franken die Direktorin, zwischen 100 001 und 229 999 Franken ein Mitglied der Direktion). Bei öffentlichen WTO-Ausschreibungen (Beschaffungen > 230 000 Franken) wird der Support von einem externen Unternehmen beigezogen. Die abschliessende Vertragsfreigabe erfolgt für die Informatikverträge durch die Sektion Informatik Services und für alle übrigen Verträge durch die Sektion Finanzen & Controlling F&C (blaue Punkte). Das Vertrags-Managementsystem (VM Bund) wird durch die Sektion F&C gepflegt. Im VM Bund werden alle BAFU-Verträge erfasst. Der Ablauf sowie die Verantwortlichkeiten bei der Erstellung und Abwicklung von BAFU-Verträgen werden in der Weisung Vertragswesen BAFU geregelt.

- Zuständige Stellen für Beschaffungen
- Informationspflicht für besondere Beschaffungsfälle
- Zuständige Stellen für Vertragsfreigaben

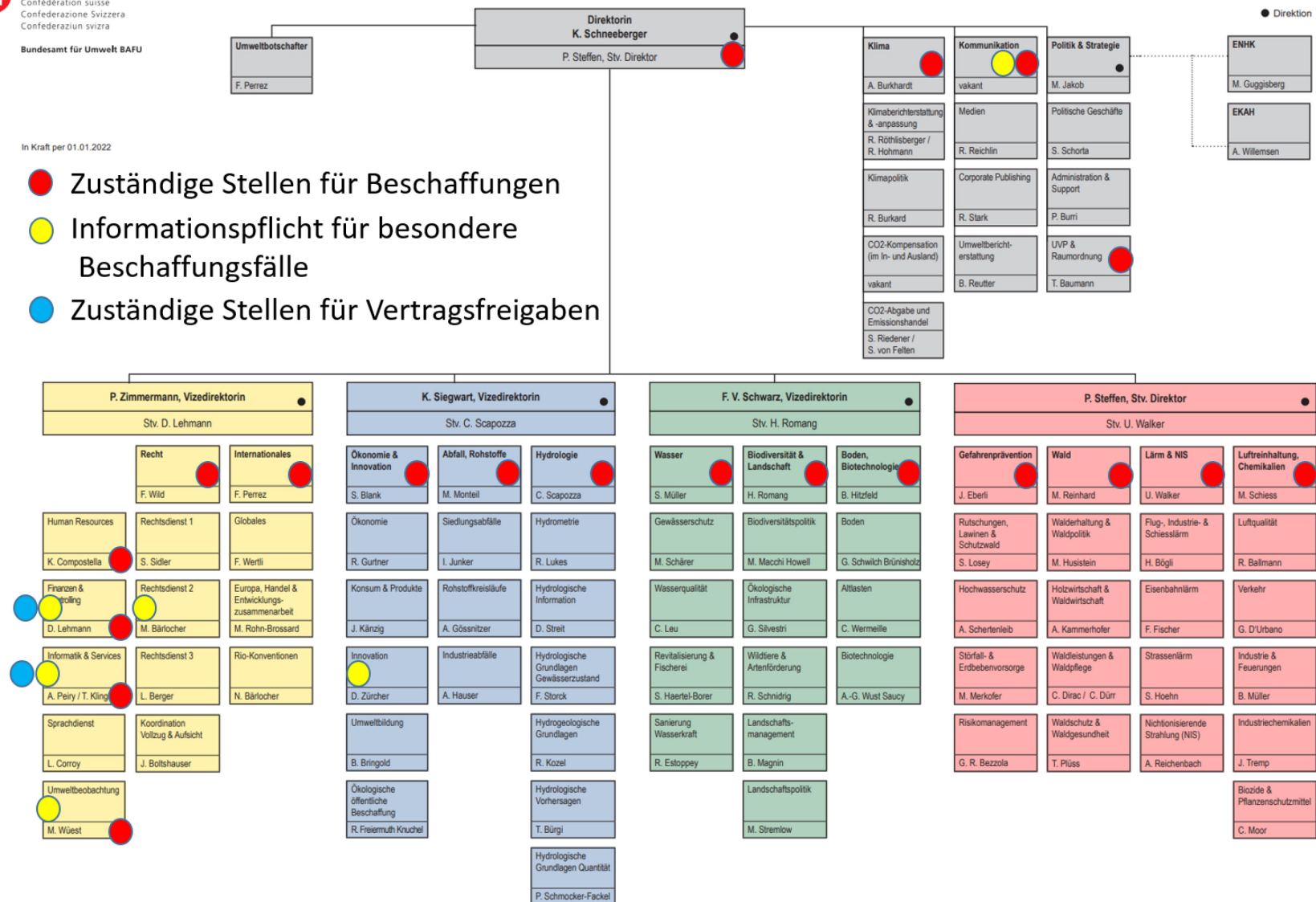


Abbildung 1: Organigramm BAFU (Quelle: BAFU, Darstellung EFK)

2.2 Das BAFU hält mehr als die Hälfte aller Verträge im UVEK

In den nachfolgenden Abbildungen werden die Anzahl der im VM Bund erfassten beschaffungsrechtlich relevanten Verträge sowie das Vertragsvolumen aller Ämter des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gegenübergestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verträge zu den Nationalstrassenprojekten des Bundesamts für Strassen (ASTRA) nicht enthalten sind, da diese nicht im VM Bund erfasst werden, sondern in einem ASTRA-spezifischen Vertragsmanagementtool. Im Zuge des Projekts SUPERB Beschaffung² sollen künftig sämtliche Verträge, auch jene vom ASTRA, zentral erfasst werden.

Die folgende Abbildung stellt das Verhältnis der Verträge/Bestellungen der UVEK-Ämter im Zeitraum von 2018 bis 2021 dar. Dabei ist ersichtlich, dass das BAFU im Vergleich zu den übrigen Ämtern im UVEK rund die Hälfte aller beschaffungsrechtlich relevanter Verträge im VM Bund erfasst und unterhält.

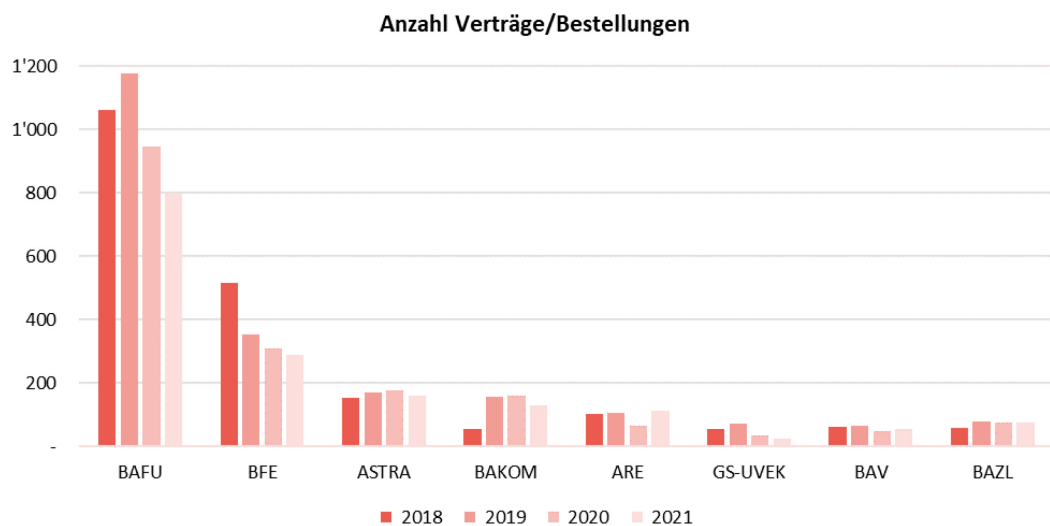


Abbildung 2: Grafik Anzahl Verträge/Bestellungen im Vergleich (Quelle: Masterfiles BBL, Darstellung EFK)

Die nachfolgende Abbildung weist das Vertragsvolumen der Ämter im UVEK im Zeitraum von 2018 bis 2021 aus. Das Vertragsvolumen des BAFU unterscheidet sich im Vergleich zum Bundesamt für Energie (BFE) und der ASTRA-Zentrale nur geringfügig. Dies deutet darauf hin, dass das BAFU eher viele Verträge mit einem kleinen Finanzvolumen abschliesst.

² Das Projekt SUPERB Beschaffung (SUPERB BES) entwickelt den SAP-Beschaffungsprozess für die zivile Bundesverwaltung.

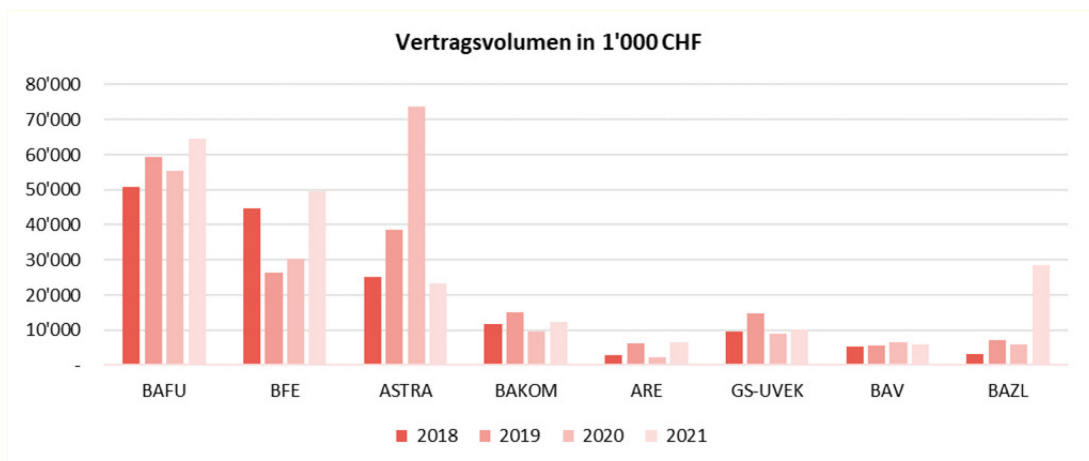


Abbildung 3: Grafik Anzahl Verträge/Bestellungen im Vergleich (Quelle: Masterfiles BBL, Darstellung EFK)

Die Abbildung 4 zeigt auf, welche Beschaffungsverfahren in den jeweiligen Ämtern über vier Jahre hinweg (2018–2021) angewendet wurden. Es ist ersichtlich, dass mit Ausnahme des Generalsekretariats UVEK (GS-UVEK), alle Ämter – inklusive dem BAFU – mit +/- 80 Prozent einen hohen Anteil von freihändigen Verfahren unterhalb des WTO-Schwellenwerts aufweisen. Der Anteil an freihändigen Verfahren lässt keinen Schluss auf deren Rechtmässigkeit zu.

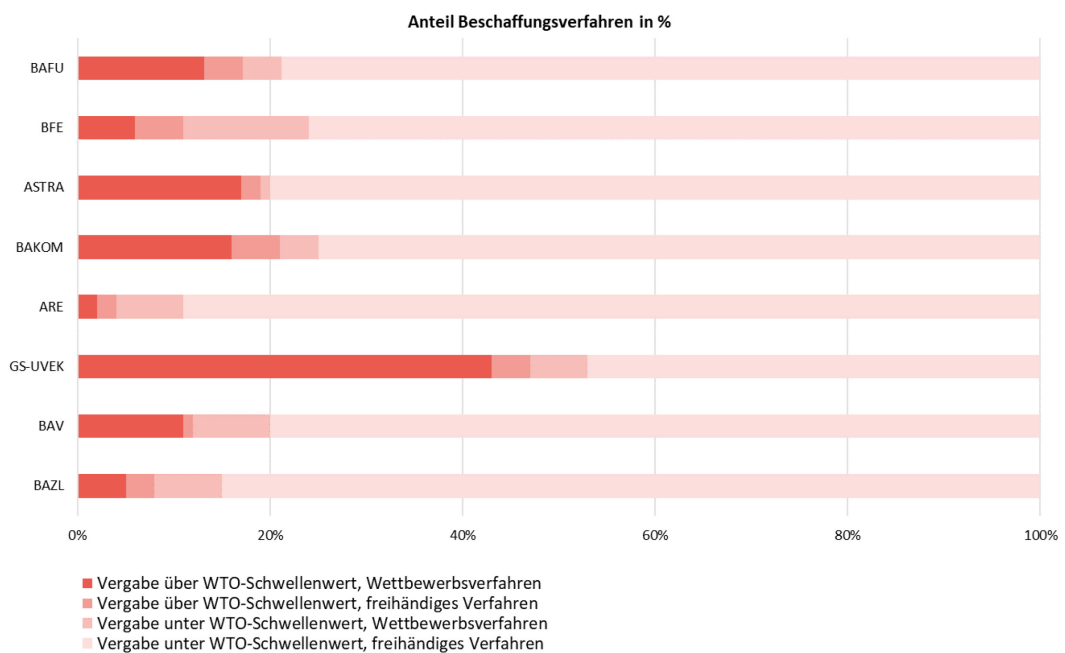


Abbildung 4: Grafik Verfahren in % des jeweiligen Amtes (Quelle: Masterfiles BBL, Darstellung EFK)

3 Die Steuerung der Drittmandate beim BAFU

3.1 Das Beschaffungscontrolling findet primär auf Stufe Aktivität statt

Die Aufgaben des BAFU sind in Leistungsgruppen (z. B. Schutz und Nutzung der Ökosysteme), Leistungen (z. B. Wald und Holz) sowie in über 500 Aktivitäten (z. B. Waldbeobachtung) aufgeteilt. Innerhalb der Aktivitäten bestehen unterschiedliche Verträge. Die Direktion bestimmt gemäss Kernführungsprozess wie viele Mittel jährlich pro Leistung zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb der Aktivität erfolgt die Finanzplanung durch die Zuständigen in der Linie (Sektion/Abteilung) für einen Zeithorizont von ein bis zu vier Jahren. Die Beschaffungen werden auf Stufe Aktivität eingeplant und soweit bereits bekannt – der detaillierte Beschaffungsbedarf ergibt sich zum Teil erst kurzfristig – in der Finanzplanung berücksichtigt. Es besteht keine mehrjährige Beschaffungsplanung für Verträge unter dem WTO-Schwellenwert. Ohne bestehende Aktivität und vorhandene finanzielle Mittel sind keine Beschaffungen möglich. Die WTO-Ausschreibungen werden ein Jahr im Voraus geplant. Die Direktorin ist von Beginn an involviert und genehmigt alle Ausschreibungen über 230 000 Franken.

Alle Leistungen und Aktivitäten des Amtes werden im Projekt- und Portfoliomanagement (PPM) abgebildet. Dazu erstellen die Abteilungen zuhanden der Direktion auf Stufe Aktivität halbjährlich einen Status- und auf Stufe Leistung einen Controlling-Bericht zum aktuellen Stand der Leistungsziele. Dabei werden auch die IST- und Plankosten auf den beiden Stufen erfasst. Die einzelnen Beschaffungen sind ein Teil davon, werden aber nicht explizit ausgewiesen. Des Weiteren erstellt die Sektion F&C ein jährliches Reporting zum Beschaffungswesen BAFU zuhanden der Direktion. Dieses basiert auf allen durch das BAFU im VM Bund erfassten Verträge. Es beinhaltet primär statistische Informationen zu Anzahl von Verträgen, zu angewandten Verfahren, zum Finanzvolumen sowie zu den wichtigsten Lieferanten. Überdies erstellt F&C aus dem PPM ein monatliches Reporting auf Stufe Leistung, welches für alle BAFU-Mitarbeitenden via Intranet mit Link ins Acta Nova zur Verfügung steht. Darin sind alle Verträge innerhalb der einzelnen Aktivitäten abrufbar.

Beurteilung

Das BAFU verfügt über die entsprechenden Instrumente, um die Steuerung und die Kontrolle der getätigten Beschaffungen sicherzustellen.

Die jährliche Planung und Überprüfung der Amtstätigkeit und der zielgerichtete Einsatz der personellen und finanziellen Ressourcen auf Stufe Leistung durch die Direktion ist für die EFK nachvollziehbar. Aus Sicht der EFK wird die Direktion mit den erstellten Berichten genügend über den aktuellen Stand der Aktivitäten sowie der Leistungsziele und Beschaffungen informiert. Stufengerecht wird die Direktion zudem bei Beschaffungen über dem WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken immer involviert.

3.2 Es bestehen keine zentralen Vorgaben zur Koordination von Beschaffungen

Wie bereits vorgängig erwähnt, werden die Beschaffungsentscheide innerhalb der Aktivität auf Stufe Projekt fachspezifisch getroffen. Das bedeutet, dass die einzelnen Beschaffungen innerhalb der Sektion aber auch auf Stufe Abteilung bekannt sind. Dazu liegen für jede Abteilung Listen mit den laufenden und bevorstehenden Verträgen vor.

Es bestehen jedoch keine zentralen Vorgaben, um Beschaffungen innerhalb des BAFU, d. h. zwischen Sektionen, Abteilungen oder Direktionsbereichen zu koordinieren. Hingegen ist geregelt, welche zusätzlichen Stellen nach der Eröffnung bestimmter Verträge informiert werden müssen.

Je nach Tätigkeitsgebiet gibt es abteilungs- bzw. direktionsübergreifende Arbeitsgruppen, in denen über die Tätigkeiten und Beschaffungen informiert wird. Es sind somit jene Stelle oder Organe involviert, welche allfälliges Bündelungspotenzial von Beschaffungen erkennen könnten. Bei den geprüften Fallbeispielen war kein Vertrag enthalten, bei dem eine mögliche Bündelung in einer Arbeitsgruppe thematisiert worden ist.

Ausser den Informatikverträgen, die nach einem eigenen Prozess abgewickelt werden, erfolgt die Vertragsfreigabe bei allen übrigen Beschaffungen zentral durch F&C. Nach Aussage von F&C prüfen diese jährlich bei rund 1000 Verträgen (ohne Informatik), ob die beschaffungs- und vertragsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Dafür steht eine Vollzeitstelle (FTE) zur Verfügung. Bei beschaffungsrechtlichen und juristischen Fragen, wird der Rechtsdienst mit einbezogen. Bei Nachfragen zum Thema «Splitting»³ wird eine Begründung vom Projektleiter verlangt. Diese Begründung wurde von F&C in den von der EFK geprüften Fällen akzeptiert.

Beurteilung

Innerhalb der Stichprobe konnte die EFK wenig Bündelungspotential identifizieren. Wie gross das Bündelungspotenzial insgesamt beim BAFU ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Mit den themenspezifischen Arbeitsgruppen bestehen jedoch Gremien, die bei rechtzeitigen Informationen offensichtliche Bündelungen erkennen und nutzen sollten.

F&C ist jene Stelle, die ein mögliches Splitting erkennen kann. Aus Sicht der EFK sind die personellen Ressourcen für vertiefte Abklärungen jedoch begrenzt und die fachlichen Begründungen der Projektleiter durch F&C schwierig zu beurteilen.

Die EFK verzichtet hier auf eine eigenständige Empfehlung betreffend Bündelung und Vermeidung von Splitting und verweist auf die Empfehlung 1 unter dem Kapitel 3.3.

³ Ein Auftrag darf nicht in der Absicht aufgeteilt werden, die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen zu umgehen, Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, Art. 7.

3.3 Bei der Zentralisierung von Beschaffungskompetenzen besteht Potenzial

Das Beschaffungswesen beim BAFU ist in verschiedenen Dokumenten mit Links auf weitere Weisungen, Leitfaden, Richtlinien, Vorlagen, Hilfsmittel usw. klar umschrieben bzw. geregelt. Die wichtigsten sind die

- Allgemeine Weisung BAFU
- Weisung Vertragswesen BAFU
- Informationen zum Vertrags- + Beschaffungswesen BAFU («Beschaffungshandbuch») und
- Support F&C bei der Begleitung von WTO-Verfahren.

Zudem ist der Beschaffungsprozess im Geschäftsmanagementtool Adonis abgebildet. Der Prozess führt durch den Beschaffungsablauf mit Links auf die entsprechenden Dokumente in Acta Nova. Die EFK stellt fest, dass die Beschaffungsvorgaben in der Linie bekannt sind und in den geprüften Fällen eingehalten werden.

Beim BAFU besteht ein hoher Anteil an freihändigen Vergaben (siehe Abbildung 4). Gemäss den Vorgaben des BAFU sind solche Vergaben über 150 000 Franken zu begründen, beispielsweise anhand einer Marktanalyse. Die Marktanalyse ist in den Vorgaben zum BAFU-Beschaffungswesen nicht näher beschrieben. Die EFK konstatiert, dass bei den geprüften freihändigen Vergaben über 230 000 Franken keine standardisierten Pflichtenhefter erstellt wurden. Die Anliegen und Zielsetzungen werden zum Teil im Vorfeld mit den vorgesehenen Beauftragten besprochen und die detaillierten Anforderungen fliessen direkt in die Offerten ein. Dafür besteht kein klarer Leistungsbeschrieb des BAFU.

F&C unterstützt die Fachabteilungen während den Phasen einer WTO-Ausschreibung. Es besteht die Möglichkeit, bei diesen Ausschreibungen Serviceleistungen eines externen Partners zu beanspruchen. Dies ist in der Praxis der Normalfall. Zurzeit klärt das BAFU ab, ob das Mandat weitergeführt oder die Unterstützung künftig intern geleistet werden soll.

Innerhalb der Abteilungen haben die Stäbe bei der Beschaffung eine zentrale Rolle inne. Neben einer beratenden Funktion erfüllen diese administrative Aufgaben, die je nach Abteilung unterschiedlich ausgeprägt wahrgenommen werden. Neben den vorhandenen Vertragsvorlagen haben sie zum Teil zusätzliche Vorlagen und Formulare zur Eröffnung und Abwicklung von Verträgen sowie Überwachung entwickelt. Dies führt dazu, dass es je nach Abteilung unterschiedliche Beschaffungsabläufe gibt. Bei Abteilungen mit wenigen Beschaffungen führen diese nicht routinemässigen Arbeiten im Zusammenhang mit dem Vertragswesen bei den Stabsstellen zu zusätzlichem Mehraufwand.

Das BAFU erhofft sich, mit der Realisierung des Bundesprojekts GEVER@BIL⁴/HBB⁵ die Beschaffungsprozesse weitgehend zu vereinheitlichen und einen flächendeckender BAFU-Beschaffungsprozess einzuführen. Voraussichtlich verzögert sich die vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) zur Verfügung gestellte Lösung infolge gewisser Lücken.⁶ Das BBL hat bereits diverse Optimierungen in Aussicht gestellt.

⁴ Harmonisierung, Standardisierung und Digitalisierung der Beschaffungs-, Immobilien und Logistikprozesse

⁵ Standardisierung und Harmonisierung der Beschaffungsabläufe

⁶ Beispiel: Das Bundesprojekt sieht lediglich die Erfassung von beschaffungsrelevanten Verträgen vor, während das BAFU weiterhin alle Verträge (Inhouse-, Instate-, Finanzhilfverträge usw.) erfassen möchte.

Im Februar 2022 hat das BAFU das Projekt «Überprüfung der Stäbe» gestartet. Erste Erkenntnisse des Projekts zeigen, dass die Direktionsbereiche durch die Schaffung von wissenschaftlichen Stellen gestärkt werden sollen. Das Projekt soll demnächst abgeschlossen und die Ergebnisse in ein Anschlussprojekt «Organisationsentwicklung» eingebracht werden. Die Stabsorganisation des BAFU soll nicht mehr isoliert betrachtet werden, sondern im Rahmen einer inhaltlichen Positionierung der Direktionsbereiche erfolgen. Dabei soll ein Zielbild «Organisation BAFU 2024» entwickelt werden.

Beurteilung

Das BAFU verfügt über zentrale Beschaffungsvorgaben, die dezentral in der Linie umgesetzt werden. Diese dezentrale Aufgabenverteilung im Beschaffungswesen führte zum Teil zu unterschiedlichen Abläufen und Effizienzverlusten. Das laufende Projekt «Organisationsentwicklung» könnte nun dazu genutzt werden, die Möglichkeit einer Zentralisierung gewisser Kompetenzen und Aufgaben im Beschaffungswesen unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen abzuklären.

Mit einer solchen Zentralisierung könnten verschiedene Vorteile erzielt werden, indem

- die Vorgaben harmonisiert werden,
- eine umfassendere Unterstützung mit Beschaffungs-Know-how für die Bedarfsträger erfolgt,
- eine effizientere Ausführung der derzeit dezentral von den Stabsstellen vorgenommenen Aufgaben erreicht wird,
- allfällige Bündelungspotenziale besser erkannt werden, beispielsweise durch ein zentrales Vertragsmonitoring,
- das Beschaffungswissen, das derzeit zentral bei einer Person in F&C angesiedelt ist, breiter abgestützt wird.

Die Idee ist nicht eine zentrale Beschaffungsstelle beim BAFU aufzubauen, sondern den bereits bestehenden Kompetenzbereich Beschaffung (F&C) zu stärken oder die Kompetenzen auf Direktionsebene zu bündeln. Dabei sollten keine neuen Stellen generiert werden, sondern eine Umverteilung der Ressourcen stattfinden.

Die EFK sieht bei freihändigen Vergaben über 230 000 Franken Verbesserungspotenziale. Hier müssen gemäss beschaffungsrechtlichen Vorgaben immer Pflichtenhefte erstellt werden. Mit solchen Leistungsbeschrieben wird eine gezielte Beschaffung sichergestellt. Durch die Erstellung der Leistungsbeschreibung identifiziert die Beschaffungsstelle den eigenen Bedarf und verhindert damit, dass der Lieferant mit seinem Angebot die zu beschaffende Leistung definiert.

Das BAFU sollte definieren, wie und in welchem Umfang vor den Beschaffungen der Markt zu analysieren ist. Die Abklärungen sind schriftlich festzuhalten. Sie erhöhen die Chancen, einen neuen Anbieter zu identifizieren und allenfalls zu berücksichtigen. Der intensivierte Wettbewerb hilft die Preise zu senken und die Leistungsqualität zu erhöhen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, im Rahmen der laufenden Projekte Organisationsentwicklung BAFU und GEVER@BIL/HBB sowie der Abklärungen zur Unterstützung bei WTO-Verfahren, eine Zentralisierung gewisser Kompetenzen und Aufgaben im Beschaffungsbereich zum Beispiel in Form eines BAFU-internen Kompetenzzentrums zu prüfen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAFU

Das BAFU wird im Rahmen der geplanten Organisationsentwicklung eine mögliche Zentralisierung von Aufgaben und Kompetenzen im Beschaffungsbereich prüfen.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAFU, die Vorgaben im Beschaffungswesen mit Bestimmungen bezüglich der Durchführung von «Marktanalysen» und der Erstellung von Leistungsbeschrieben, insbesondere für die überschwelligeren freihändigen Vergaben, zu ergänzen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des BAFU

Das BAFU wird in den internen Weisungen eine Ziffer bezüglich der Durchführung von Marktanalysen aufnehmen. Zudem wird das Erstellen von Leistungsbeschrieben verpflichtend festgelegt.

4 Der Nutzen der eingekauften Dienstleistungen

4.1 Die bestellten Leistungen entsprechen den Vorgaben

Das BAFU verfügt derzeit über kein eigenständiges Dokument für Bedarfsanalysen. Bei den ausgewählten Fallbeispielen war der Bedarf für die Aktivität unter Beizug von Dritten in 13 von 15 Fällen durch gesetzliche und/oder strategische Vorgaben direkt gegeben. In zwei Fällen trat der Lieferant an das BAFU heran, um diesem seinen Bedarf aufzuzeigen. In einem Fall wurde auf eine Forschungslücke hingewiesen und im anderen Fall ein Angebot zu einem international standardisierten «assessment toolkit» gemacht. Das BAFU stimmte zu, da es beide Beschaffungen einer Aktivität zuordnen konnte.

Bei allen untersuchten Fällen sind die Ergebnisse der Beschaffung in einem Schlussbericht oder Reporting über die laufend durchzuführenden Aktivitäten festgehalten. Gemäss Aussagen aller Interviewpartner wurde das «eingekauft/beschafft», was auch benötigt wurde. Die Bedarfsträger waren mit den erbrachten Leistungen zufrieden.

Das BAFU erstellt keine systematischen Analysen, um festzustellen, ob die Beschaffungen erfolgreich durchgeführt wurden und ob das Beschaffte dem Bedarf entspricht. Es besteht somit keine standardisierte Erfolgskontrolle. Je nach Beschaffung wurden indes gewisse Kundenzufriedenheitsumfragen oder Rückfragen durchgeführt.

Beurteilung

Auch wenn keine schriftlichen Bedarfsanalysen vorhanden sind, geben die geprüften Fallbeispiele und die durchgeführten Interviews keine Hinweise darauf, dass das BAFU unnötige Beschaffungen getätigt hat.

In diesem Zusammenhang verweist die EFK auf die Empfehlung 2. Mit deren Umsetzung wird erreicht, dass die Bedarfsklärung systematisch vollzogen wird und damit das Risiko für allfällige unnötige Beschaffungen gesenkt wird.

4.2 Die erbrachten Leistungen werden genutzt

Es bestehen keine standardisierten Vorgaben, in welcher Form gegenüber internen oder externen Anspruchsgruppen über die eingekauften Leistungen informiert werden muss. Die Verwendung der Ergebnisse geschieht je nach Fall bzw. der eingekauften Leistung individuell und fliesst in der Regel in ein (Gesamt-)Projekt ein. Der Nutzen wird nicht explizit gemessen.

Die EFK stellt bei allen geprüften Fallbeispielen fest, dass die eingekauften Leistungen von verschiedenen Anspruchsgruppen in unterschiedlicher Form genutzt wurden. Der Nutzer war häufig das BAFU selber, beispielsweise für die Weiterführung von laufenden Projekten, den politischen Prozess oder Grundlagen für die Anpassung von Rechtsgrundlagen. Weitere Nutzer waren andere Bundesstellen (u. a. das Bundesamt für Statistik, swisstopo, die Eidgenössische Technische Hochschule, der schweizerische Nationalpark oder die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft), die Kantone, weitere Organisationen oder auch Privatpersonen (u. a. Register und Informationen zu invasiven Pflanzen). Der Zugriff auf BAFU-Internetseiten zu einzelnen Themen oder Bürgeranfragen

deuten ebenfalls auf den Nutzen hin. Zudem wurden gewisse Berichte publiziert oder Artikel in Fachzeitschriften erstellt und so für potenzielle Nutzer verfügbar gemacht. Der Nutzen einer eingekauften Leistung wird durch das BAFU nicht statistisch erhoben.

Beurteilung

Es gibt keine standardisierten Vorgaben, in welcher Form über die Nutzung der Ergebnisse der eingekauften Leistungen informiert werden muss. Die geführten Interviews und die Analyse der Fallbeispiele zeigen jedoch, dass die Ergebnisse den interessierten internen und externen Stellen und Personen zur Verfügung stehen und von diesen auch genutzt werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019
(Stand 1. Januar 2022), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020
(Stand 1. Januar 2021), SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2021), SR 172.056.15

Allgemeine Weisung BAFU, Stand 15. Juni 2022

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|---------------|--|
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| ASTRA | Bundesamt für Strassen |
| BAFU | Bundesamt für Umwelt |
| BAKOM | Bundesamt für Kommunikation |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| BAZL | Bundesamt für Zivilluftfahrt |
| BBL | Bundesamt für Bauten und Logistik |
| BFE | Bundesamt für Energie |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| F&C | Sektion Finanzen & Controlling |
| FTE | Vollzeitäquivalent (Vollzeitstelle) |
| GEVER@BIL/HBB | Harmonisierung, Standardisierung und Digitalisierung der Beschaffungs-, Immobilien und Logistikprozesse beim Bund Standardisierung und Harmonisierung der Beschaffungsabläufe |
| GS | Generalsekretariat |
| PPM | Projekt- und Portfoliomanagement |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VM Bund | Vertragsmanagement Bund |

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).