

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



Nachprüfung der Umsetzung von Empfehlungen im Beschaffungswesen

Bundesanwaltschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	110.23200
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 Resultate der Nachprüfungen	15
2.1 Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen erfolgen.....	15
2.2 Musterverträge werden verwendet	15
2.3 Es besteht eine Unterschriften- und Kompetenzregelung	16
2.4 Unbefangenheitserklärungen werden unterschrieben	17
2.5 Der Supportprozess ist noch unvollständig und kann optimiert werden.....	17
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	19
Anhang 2: Abkürzungen	20
Anhang 3: Zusammenfassung der Empfehlungen, Stellungnahmen und Umsetzungsstände	21

Nachprüfung der Umsetzung von Empfehlungen im Beschaffungswesen

Bundesanwaltschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bei der Bundesanwaltschaft (BA) eine Nachprüfung der Umsetzung von Empfehlungen aus dem Jahr 2019 durchgeführt¹.

Mit dem 2011 in Kraft getretenen Strafbehördenorganisationsgesetz ist die BA eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende, sich selbst verwaltende Behörde. Nach Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, Art. 4 Abs. 1 Bst. c) untersteht die BA dem Gesetz als Auftraggeberin. Sie ist der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung nicht unterstellt und muss daher nicht über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes beschaffen.

Das Beschaffungsvolumen der BA belief sich 2022 auf rund 23 Millionen Franken (inkl. MWST)² bei einem totalen Funktionsaufwand (Globalbudget) von rund 77,6 Millionen Franken.

Im Rahmen dieser Nachprüfung wurden fünf Empfehlungen überprüft, davon sind vier vollständig umgesetzt und werden geschlossen, eine Empfehlung bleibt offen.

Erfolgreich umgesetzte Empfehlungen

Die Empfehlung 19242.001 betreffend die Erstellung von Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen ist umgesetzt. Es sollte künftig lediglich darauf geachtet werden, dass die Beschaffungsmarktanalyse bei offenen Verfahren vertieft genug stattfindet.

Die Empfehlung 19242.002 ist umgesetzt. Die BA verwendet die Mustervorlagen für Verträge des Bundesamtes für Bauten und Logistik und ergänzt diese gemäss ihren spezifischen Bedürfnissen. Dies ist für die EFK zweckmässig.

Die Empfehlung 19242.003 wird mit Blick auf Empfehlung 19242.005 geschlossen. Die BA verfügt über eine formalisierte Unterschriften- und Kompetenzregelung für Beschaffungen und Verträge. Relevante Informationen bezüglich Unterschriften der Genehmigungsinstanzen sind hier enthalten.

Die Empfehlung 19242.004 ist umgesetzt. Bei allen geprüften Fällen lagen Unbefangenheitserklärungen der Mitglieder der Evaluationsteams vor. Es sollte darauf geachtet werden, dass auch die Personen, die Unterschriften leisten (Genehmigungsinstanzen) Unbefangenheitserklärungen vorweisen können.

¹ Der Prüfbericht «Beschaffungsprüfung» (PA 19242) ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

² Vertragsbeginn im Jahr 2022

Erforderliche Schritte zur Umsetzung der noch offenen Empfehlung

Mit der Empfehlung 19242.005 legt die EFK nahe, den Supportprozess der BA für die Abwicklung von Beschaffungen verbindlich festzulegen und den Mitarbeitenden zugänglich zu machen. Dies ist noch nicht vollständig umgesetzt. Die BA verfügt zwar über Prozesse für die Abwicklung von Beschaffungen im freihändigen Verfahren und Einladungsverfahren, die den Mitarbeitenden im Intranet auch zugänglich sind. Im offenen und selektiven Verfahren verfügt die BA jedoch über keine eigenen Prozessbeschriebe. Diese sind noch zu erstellen.

Die BA nutzt die Unterstützung durch externe Partner bei der Durchführung ihrer Beschaffungen. Seit 2019 belief sich das Vertragsvolumen der verschiedenen Dienstleister auf rund 1,5 Millionen Franken. Hier muss ein Rahmenvertrag abgeschlossen werden.

Digitalisierung im Beschaffungsprozess

Die BA sollte prüfen, welche Anwendung sie für einen digitalisierten Beschaffungsprozess nutzbar machen kann, um ihren Prozess effizienter zu gestalten und so interne Ressourcen einzusparen.

Audit de suivi de la mise en œuvre de recommandations des marchés publics

Ministère public de la Confédération

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit de suivi de la mise en œuvre de recommandations datant de 2019 auprès du Ministère public de la Confédération (MPC)¹.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'organisation des autorités pénales en 2011, le MPC est une autorité située en dehors de l'administration fédérale qui s'administre elle-même. Conformément à la Loi fédérale sur les marchés publics (LMP, art. 4, al. 1, let. c), le MPC est soumis à la loi en tant qu'adjudicateur. Il n'est pas assujéti à l'Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale et ne doit donc pas passer par les services d'achat centraux de la Confédération.

En 2022, le volume d'achat du MPC s'est élevé à environ 23 millions de francs (TVA incluse)², avec des charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) d'environ 77,6 millions de francs.

Dans le cadre de cet audit de suivi, cinq recommandations ont été examinées, dont quatre ont été entièrement mises en œuvre et seront clôturées, tandis qu'une reste en suspens.

Recommandations mises en œuvre avec succès

La recommandation 19242.001 concernant la réalisation d'analyses des besoins et du marché a été mise en œuvre. À l'avenir, il faudrait simplement veiller à ce que l'analyse du marché soit suffisamment approfondie dans les procédures ouvertes.

La recommandation 19242.002 a été mise en œuvre. Le MPC utilise les modèles de contrats de l'Office fédéral des constructions et de la logistique et les complète en fonction de ses besoins spécifiques, ce qui est judicieux de l'avis du CDF.

La recommandation 19242.003 est clôturée au vu de la recommandation 19242.005. Le MPC dispose d'une réglementation formalisée des droits de signature et des compétences pour les achats et les contrats. Celle-ci inclut des informations pertinentes relatives aux droits de signature des organes d'approbation.

La recommandation 19242.004 a été mise en œuvre. Dans tous les cas examinés, il y avait des déclarations d'impartialité des membres de l'équipe d'évaluation. Il convient de veiller à ce que les personnes qui apposent leur signature (organes d'approbation) soient aussi à même de présenter de telles déclarations.

¹ Le rapport « Audit des achats » (PA 19242) est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

² Début du contrat en 2022.

Mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la recommandation encore en suspens

Par sa recommandation 19242.005, le CDF suggère de définir de manière contraignante le processus de soutien du MPC pour la gestion des achats et de le rendre accessible aux collaborateurs. Cette recommandation n'est que partiellement mise en œuvre. Le MPC dispose certes de processus relatifs à la gestion des achats en procédure de gré à gré et sur invitation, qui sont également accessibles sur Intranet pour les collaborateurs. Cependant, il ne dispose pas de descriptions des processus pour les procédures ouvertes et sélectives. Celles-ci doivent encore être établies.

Le MPC fait appel à des partenaires externes pour l'aider à réaliser ses achats. Depuis 2019, le volume de contrats des divers prestataires se monte à près de 1,5 million de francs. Un contrat-cadre doit être conclu à cet égard.

Numérisation du processus d'achat

Le MPC devrait examiner quelle application il peut utiliser pour numériser son processus d'achat afin de le rendre plus efficace et d'économiser ainsi des ressources internes.

Texte original en allemand

Verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni nel settore degli appalti pubblici

Ministero pubblico della Confederazione

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) una verifica successiva concernente l'attuazione delle raccomandazioni del 2019¹.

Conformemente all'entrata in vigore, nel 2011, della legge sull'organizzazione delle autorità penali, il MPC è un'autorità esterna all'Amministrazione federale che gode di autonomia amministrativa. In quanto committente, il MPC sottostà alla legge federale sugli appalti pubblici (LAPub, art. 4 cpv. 1 lett. c). Non sottostà invece all'ordinanza concernente l'organizzazione degli appalti pubblici dell'Amministrazione federale e non deve quindi fare capo ai servizi centrali d'acquisto per effettuare acquisti.

Nel 2022 il volume degli acquisti del MPC è stato di circa 23 milioni di franchi (IVA inclusa)² con spese di funzionamento totali (preventivo globale) di circa 77,6 milioni di franchi.

Nel quadro della suddetta verifica sono state esaminate cinque raccomandazioni, di cui quattro risultano attuate e archiviate, mentre una rimane ancora in sospeso.

Raccomandazioni attuate con successo

La raccomandazione 19242.001 concernente la conduzione di analisi del fabbisogno e del mercato degli appalti è stata attuata. In futuro basterà assicurarsi che l'analisi del mercato degli appalti sia approfondita a sufficienza in caso di procedure di pubblico concorso.

La raccomandazione 19242.002 è stata attuata. Il MPC applica i modelli di contratto dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica e li completa in base alle proprie necessità. Secondo il CDF questo modo di procedere è efficace.

La raccomandazione 19242.003 è stata archiviata in considerazione del contenuto della raccomandazione 19242.005. Il MPC dispone di una regolamentazione formalizzata del diritto di firma e delle competenze per gli acquisti e i contratti. Tale regolamentazione comprende le informazioni rilevanti concernenti il diritto di firma degli organi preposti all'approvazione.

La raccomandazione 19242.004 è stata attuata. Per tutti i casi verificati sono a disposizione le dichiarazioni di imparzialità dei membri del team di valutazione. È necessario assicurarsi che anche chi fornisce le firme (organi di approvazione) sia a sua volta in grado di presentare la propria dichiarazione di imparzialità.

¹ Il rapporto «Verifica degli appalti» (n. 19242) è disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

² Inizio del contratto nel 2022

Misure necessarie all'attuazione delle raccomandazioni ancora in sospeso

Con la raccomandazione 19242.005 il CDF consiglia di dichiarare come vincolante il processo di supporto del MPC per la gestione degli appalti e di renderlo accessibile ai collaboratori. La raccomandazione non è ancora stata attuata completamente. Il MPC vanta processi per eseguire gli acquisti nel quadro delle procedure per incarico diretto o mediante invito a cui i collaboratori hanno accesso tramite Intranet. Tuttavia deve ancora predisporre le proprie descrizioni dei processi relativi alle procedure di pubblico concorso e selettive.

Il MPC si avvale del supporto di partner esterni per eseguire i propri acquisti. Dal 2019 il volume dei contratti dei vari fornitori di servizi è di circa 1,5 milioni di franchi. È necessario concludere un accordo quadro in materia.

Digitalizzazione del processo di acquisto

Il MPC dovrebbe verificare quali applicazioni possono rivelarsi utili nella digitalizzazione del processo di acquisto, così da renderlo più efficiente e risparmiare risorse interne.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit on the implementation of recommendations in the area of procurement

Office of the Attorney General of Switzerland

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit at the Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) on the implementation of recommendations made in 2019¹.

The Criminal Justice Authorities Act, which came into force in 2011, made the OAG a self-governing authority outside the Federal Administration. As a contracting authority, the OAG is subject to the Public Procurement Act (PPA Art. 4 para. 1 lit. c). It is not subject to the Ordinance on the Organisation of Federal Public Procurement and therefore does not have to procure through the central federal procurement offices.

The OAG's procurement volume in 2022 amounted to around CHF 23 million (incl. VAT)² with a total functional expenditure (global budget) of around CHF 77.6 million.

Five recommendations were reviewed as part of this follow-up audit, of which four have been fully implemented and are closed, and one recommendation remains open.

Successfully implemented recommendations

Recommendation 19242.001 concerning the performance of needs and procurement market analyses has been implemented. In future, attention should be paid only to ensuring that the procurement market analysis for open procedures is sufficiently in-depth.

Recommendation 19242.002 has been implemented. The OAG uses the model templates for contracts from the Federal Office for Buildings and Logistics and supplements them according to its specific needs. The SFAO considers this to be appropriate.

Recommendation 19242.003 is closed in view of the content of recommendation 19242.005. The OAG has formalised signature and competence regulations for procurements and contracts. These include the relevant information regarding signatures of the approving authorities.

Recommendation 19242.004 has been implemented. Declarations of impartiality from the members of the evaluation teams were available for all cases audited. Care should be taken to ensure that the persons providing signatures (approving bodies) can also provide declarations of impartiality.

¹ The "Procurement audit" report (mandate 19242) is available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

² Contracts starting in 2022

Necessary steps to implement the outstanding recommendation

With recommendation 19242.005, the SFAO advised that the OAG's support process for handling procurements be defined in a binding manner and made accessible to employees. This has not yet been fully implemented. The OAG does have processes for handling procurements in the direct award and invitation procedures, which are also accessible to employees on the intranet. However, the OAG does not have its own process descriptions for open and selective procedures. These have yet to be drawn up.

The OAG makes use of the support of external partners in carrying out its procurements. Since 2019, the contract volume of the various service providers has amounted to around CHF 1.5 million. A framework agreement needs to be concluded here.

Digitalisation in the procurement process

The OAG should examine which application it can use for a digitalised procurement process in order to make its process more efficient and thus economise on internal resources.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Bundesanwaltschaft

Die Bundesanwaltschaft (BA) bedankt sich bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für die konstruktive Nachprüfung und nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die EFK vier Empfehlungen als vollständig umgesetzt beurteilt hat.

Die fünfte Empfehlung wurde bis zum jetzigen Zeitpunkt teilweise umgesetzt, so stützte sich die BA beim offenen und beim selektiven Verfahren auf die Grundlagen des Bundesamtes für Bauten und Logistik. Hingegen wurden die Prozesse für freihändige Verfahren und Einladungsverfahren für die BA bereits verbindlich festgelegt, die entsprechenden Dokumente stehen den Mitarbeitenden auf dem Intranet zur Verfügung.

Die BA wird bis Ende 2023 auch das offene und das selektive Verfahren noch dokumentieren, verbindlich in Kraft setzen und den Mitarbeitenden ebenfalls auf dem Intranet zur Verfügung stellen.

Die weiteren Anregungen der EFK, insbesondere betreffend Digitalisierung des Beschaffungsprozesses, wird die BA prüfen und zu gegebener Zeit im Rahmen anderer Vorhaben in geeigneter Weise umsetzen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit dem 2011 in Kraft getretenen Strafbehördenorganisationsgesetz ist die Bundesanwaltschaft (BA) eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende, sich selbst verwaltende Behörde. Sie steht unter der Gesamtverantwortung des von der Bundesversammlung gewählten Bundesanwaltes und untersteht der Aufsicht durch die ebenfalls von der Bundesversammlung gewählten unabhängigen Aufsichtsbehörde über die BA.

Das Beschaffungsvolumen der BA belief sich 2022 auf rund 23 Mio. Franken (inkl. MWST)³ bei einem totalen Funktionsaufwand (Globalbudget) von rund 77,6 Mio. Franken.

In der BA erfolgen die Beschaffungen dezentral durch die beschaffungsverantwortliche Person (BP). Diese wird durch die zentrale Anlaufstelle BVM (Beschaffungs- und Vertragsmanagement) und hier durch die wissenschaftliche Mitarbeiterin Beschaffungs- und Vertragsmanagement (MABVM) unterstützt. Diese Stelle besteht aus 0,6 FTE und ist dem Generalsekretariat angehängt.

2019 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Beschaffungsprüfung (PA 19242)⁴ durchgeführt und darin fünf Prio 1-Empfehlungen⁵ an die BA adressiert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist, den Umsetzungsstand der im erwähnten Bericht enthaltenen fünf Empfehlungen (siehe Zusammenstellung Anhang 3) zu überprüfen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Linhart (Revisionsleiterin) vom 30. Januar bis 17. Februar 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll.

Zur Prüfung der Umsetzung der Empfehlungen wurden vier Fallbeispiele herangezogen. Diese wurden nicht vollumfänglich auf ihre beschaffungsrechtliche Konformität geprüft. Es wurden lediglich die Aspekte der Beschaffungen betrachtet, welche die Umsetzung der Empfehlungen betrafen.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der BA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen vollumfänglich zur Verfügung.

³ Vertragsbeginn im Jahr 2022

⁴ Der Prüfbericht ist auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

⁵ Zur Priorisierung siehe Anhang 3.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. März 2023 statt.

Seitens BA haben die Generalsekretärin und die Leiterin BA Stab teilgenommen. Die EFK war durch die Federführende und die Revisionsleiterin vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Resultate der Nachprüfungen

In den nachfolgenden Kapiteln werden die Prüfergebnisse kurz zusammengefasst und beurteilt. Die für die Nachprüfung relevanten Empfehlungen und Stellungnahmen sind im Anhang 3 ersichtlich.

2.1 Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen erfolgen

Empfehlung 19242.001 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt der BA, interne verbindliche Vorgaben zu erlassen, dass für WTO-Beschaffungen die vom Bund geforderten Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen zwingend umzusetzen sind.

Die Ergebnisse der Marktabklärung sind in den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu geben (BöB Art. 14 Abs. 3).

In der BA erfolgt die Durchführung der Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalyse seit Juli 2020 innerhalb des Beschaffungsantrags. Für dessen Erstellung besteht eine Vorlage. Darin ist bei der Marktanalyse erfasst, dass «bei einer WTO [...] eine vertiefte Analyse erforderlich [ist].»

Ein Beschaffungsantrag ist zwingend für alle Beschaffungen ab 5000 Franken zu erstellen.

Die Genehmigungsinstanz des Beschaffungsantrags ist vom Beschaffungsverfahren abhängig. Dies ist in der Unterschriften- und Kompetenzregelung (UKR) für Beschaffung und Verträge der BA geregelt.

Bei allen vier geprüften Fallbeispielen liegen die Beschaffungsanträge inkl. Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen vor. In einem der geprüften Fälle (offenes Verfahren) umfasste die Marktanalyse nur wenige Zeilen.

Beurteilung

Die Empfehlung 19242.001 ist umgesetzt.

Seit Juli 2020 bestehen Vorgaben dazu, dass eine Bedarfs- bzw. Marktanalyse zu erfolgen hat und wie diese zu genehmigen ist.

Bei Vergaben im WTO-Bereich⁶, die im Wettbewerb erfolgen, müssen vertiefte Analysen stattfinden. Hier ist anzugeben, wie die Marktanalyse erfolgt (Informationsquellenübersicht), wie sich die Marktstruktur präsentiert (Monopol, Oligopol, Polypol, Schweizer und internationaler Markt, resp. Verhandlungsposition) und eine kurze Marktübersicht aufzuführen.

2.2 Musterverträge werden verwendet

Empfehlung 19242.002 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt der BA, die Musterverträge der zentralen Beschaffungsstellen und insbesondere die AGB [Allgemeine Geschäftsbedingungen] des Bundes konsequent zu verwenden.

Die von der BA erstellten Mustervorlagen für Verträge orientieren sich stark an den Vorlagen des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL), wobei sie diese mit ihren spezifischen

⁶ > 230 000 Franken (exkl. MWST)

Anforderungen ergänzt. Eigene Vorlagen betreffend Rahmen- und Einzelverträge (zum Bezug) bestehen nicht. Hier werden direkt die Vorlagen des BBL verwendet und jedes Mal auf die spezifischen Bedürfnisse (bez. Sicherheitsbestimmungen) angepasst. Diese Anpassungen erfolgen jeweils durch den Rechtsdienst der BA.

Beurteilung

Die Empfehlung 19242.002 ist umgesetzt.

Die Orientierung der BA an den Vertragsvorlagen des BBL (inkl. AGB) ist zielführend. Die Ergänzung der Vorlagen mit den spezifischen Anforderungen der BA ist für die EFK zweckmässig.

2.3 Es besteht eine Unterschriften- und Kompetenzregelung

Empfehlung 19242.003 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt der BA, die Unterschriften- und Kompetenzregelung umgehend zu formalisieren.

Die BA verfügt seit 2020 über eine formalisierte «Weisung Unterschriften- und Kompetenzregelung für Beschaffungen und Verträge» (UKR). Diese gibt vor, welche Funktion, abhängig vom Beschaffungsverfahren und Volumen, den Beschaffungsantrag, die Ausschreibungsunterlagen, den Zuschlag und die Verträge genehmigt. Damit bildet die UKR die Rolle «Entscheid» entsprechend der DEBI-Matrix⁷ ab.

Zusätzlich zur UKR verfügt die BA für freihändige Vergaben und Einladungsverfahren über das Dokument «Vorgaben zur Durchführung einer Beschaffung». Hier ist festgehalten, wer die unterschiedlichen Schritte der Beschaffung durchführt, wer die Verantwortung trägt und wer beizuziehen ist (z. B. Rechtsdienst). Weiter ist beschrieben, was das Ergebnis eines jeden Schrittes ist und die jeweiligen Hilfsmittel (Mustervorlagen) werden aufgezeigt. Auf den Mustervorlagen dieser Hilfsmittel, z. B. dem Beschaffungsantrag, ist ersichtlich, wer das vorliegende Dokument unterschreiben oder dazu Stellung nehmen muss (inkl. Visum⁸). Dieses Dokument gibt Anhaltspunkte für den Ablauf von regulären Verfahren im WTO-Bereich (> 230 000 Franken), zu diesen Verfahren besteht kein eigenständiger Prozess.

Bei den gesichteten Fallbeispielen sind die Vorgaben der UKR eingehalten.

Beurteilung

Die Empfehlung 19242.003 wird mit Blick auf Empfehlung 19242.005 geschlossen.

Die Vorgaben betreffend «Entscheid» (Genehmigungsinstanz) sind in der UKR bereits enthalten. Für eine bessere Übersicht wäre es zielführend, diese mit den Vorgaben zur DEBI-Matrix aus dem Dokument «Vorgaben zur Durchführung einer Beschaffung» zu kompletieren und das Dokument mit Informationen zum offenen und selektiven Verfahren zu ergänzen. Des Weiteren wären die Vorgaben bez. Unterschriften und Visa auf den Mustervorlagen der Hilfsmittel in diesem Dokument zu erfassen. So wären in der UKR die vollständigen Informationen für alle Beschaffungsverfahren und deren Prozessschritte, bezüglich der Verpflichtungen zu visieren, eine Einzel- oder Kollektivunterschrift zu leisten, erfasst.

⁷ Die DEBI-Matrix legt folgende Rollen in einem Prozess fest: D = Durchführung, E = Entscheid, B = Beizug, I = Information.

⁸ Visum = Mit dem Visum bestätigt die visierende Person, dass sie in das Dokument Einsicht genommen und mit dem Inhalt einverstanden ist.

2.4 Unbefangenheitserklärungen werden unterschrieben

Empfehlung 19242.004 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt der BA, bei externen Personen in Beschaffungsprojekten die Vorgaben der BKB (Beschaffungskonferenz des Bundes) bezüglich Unbefangenheitserklärung umzusetzen. Dies beinhaltet u. a. die Unterzeichnung und deren jährliche Kontrolle.

Die BA verfügt über drei unterschiedliche Arten von Unbefangenheitserklärungen. Die generelle, die projektbezogene und die Unbefangenheitserklärung für externe Mitarbeitende. Die projektbezogene Unbefangenheitserklärung sowie die Unbefangenheitserklärung für externe Mitarbeitende sind jeweils pro Projekt durch die Mitwirkenden an einer Beschaffung zu unterzeichnen.

Bei allen geprüften Fällen lagen die entsprechenden Unbefangenheitserklärungen vor, für eine Genehmigungsinstanz fehlte sie. In einem Fall war die Erklärung älter als ein Jahr.

Beurteilung

Die Empfehlung 19242.004 ist umgesetzt.

Es ist von besonderer Relevanz, dass die Unbefangenheitserklärungen der Beschaffungsdurchführenden vorliegen. Generell sollte darauf geachtet werden, dass auch Personen, die Unterschriften leisten (Genehmigungsinstanzen), eine Unbefangenheitserklärung vorweisen können und diese nicht älter als ein Jahr sind.

2.5 Der Supportprozess ist noch unvollständig und kann optimiert werden

Empfehlung 19242.005 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt der BA, den Supportprozess für die Abwicklung von Beschaffungen verbindlich festzulegen und für die Mitarbeitenden zugänglich zu machen.

Nach BÖB Art. 4 Abs. 1 Bst. c untersteht die BA dem Gesetz als Auftraggeberin. Sie ist jedoch der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) nicht unterstellt und muss daher nicht über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes beschaffen. Aufgrund dieser Gegebenheit verfügt die BA bei ihren Beschaffungen über eine grössere Eigenständigkeit, als die der Org-VöB unterstellten Einheiten. Dies birgt jedoch auch gewisse Herausforderungen.

Oftmals muss die BA auf Fragen in diesem Bereich eigenständig Antworten finden. Die beschaffungsverantwortliche Person wendet sich immer zuerst an die wissenschaftliche Mitarbeiterin Beschaffungs- und Vertragsmanagement. Ihre Aufgabe ist die Unterstützung der Einheiten für gesetzeskonforme Beschaffungen, die Erstellung möglichst standardisierter Prozesse sowie Vorlagen. Sie ist die zentrale Kontaktperson im Beschaffungswesen der BA und leitet alle Unterlagen, gemäss UKR, weiter zur Genehmigung (z. B. Entscheidungsträger, Rechtsdienst). Die EFK prüfte nicht, inwieweit die Qualität der eingereichten Unterlagen den Anforderungen entsprechen. Für diese Rolle ist ein Kontingent von 1.0 Vollzeitstelle vorhanden. Die Stelle ist derzeit mit 60 Stellenprozenten besetzt, weshalb sie begrenzt zur Verfügung steht.

Im Beschaffungsprozess der BA bestehen Medienbrüche. Viel wird über E-Mail durch die wissenschaftliche Mitarbeiterin Beschaffungs- und Vertragsmanagement kommuniziert.

Die BA verfügt über eigene Vorgaben / Prozessabbildungen (inkl. der DEBI-Matrix und Mustervorlagen) betreffend den Beschaffungsprozess beim Einladungsverfahren und der freihändigen Vergabe (siehe Kapitel 2.3). Diese sind den Mitarbeitenden im Intranet zugänglich. Die BA verfügt über ein Rollenkonzept, das beschreibt, wer bei solchen Beschaffungen welche Rolle übernimmt, resp. welche Verantwortung dieser Rolle zufällt. Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, verfügt sie für das offene und das selektive Verfahren über keine eigenen Prozessabbildungen. Für offene Verfahren besteht ein Link auf die Website des BBL.

Die BA nutzt die Unterstützung durch externe Partner bei der Durchführung ihrer Beschaffungen. Seit 2019 belief sich das Vertragsvolumen der verschiedenen Dienstleister auf rund 1,5 Mio. Franken. Die Beschaffungen werden im freihändigen- oder Einladungsverfahren durchgeführt. Rahmenverträge für die externe Unterstützung bestehen nicht.

Beurteilung

Die Empfehlung 19242.005 ist teilweise umgesetzt und bleibt offen.

Die BA verfügt über keine eigenen Prozessbeschreibungen für offene und selektive Verfahren. Der Verweis auf allgemeine Prozesse des BBL genügt nicht, da die spezifischen Informationen der BA dort nicht abgebildet sind. Daher sollten eigene Beschreibungen inkl. einer DEBI-Matrix (sowie verlinkten Hilfsmitteln) erstellt werden.

Die BA nutzt noch keine Rahmenverträge für die Unterstützung bei der Durchführung ihrer Beschaffungen. Durch einen solchen Rahmenvertrag (mit mehreren Lieferanten) für die Erbringung der externen Dienstleistungen liessen sich Beschaffungsspezialisten in unterschiedlichen Bereichen einkaufen, um abhängig von der Beschaffung (z. B. IT) den passenden Experten an der Hand zu haben. Dadurch würden internen Ressourcen im Beschaffungsbereich entlastet. Ein Rahmenvertrag über das bisherige Volumen der Unterstützungsleistung ist im offenen oder selektiven Verfahren auszuschreiben.

Aufgrund der Analyse der Beschaffungsprozesse der BA, sieht die EFK in der Digitalisierung Potential. In einem digitalisierten Prozess könnten u. a. die DEBI-Matrix und die UKR sichergestellt, Medienbrüche und Fehlerquellen reduziert sowie allenfalls Effizienzgewinne erzielt werden. Die BA sollte mögliche bundesinterne als auch BA-interne Lösungsansätze prüfen.

Das vorhandene Kontingent (1.0 Vollzeitstelle) der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Beschaffungs- und Vertragsmanagement sollte ausgeschöpft 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

Anhang 2: Abkürzungen

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKB	Beschaffungskonferenz des Bundes
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BVM	Beschaffungs- und Vertragsmanagement
DEBI-Matrix	D = Durchführung, E = Entscheid, B = Bezug, I = Information
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
UKR	Unterschriften- und Kompetenzregelung
WTO	World Trade Organization

Anhang 3: Zusammenfassung der Empfehlungen, Stellungnahmen und Umsetzungsstände

E-Nr.	Thema	Beschreibung
19242.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der BA, interne verbindliche Vorgaben zu erlassen, dass für WTO-Beschaffungen die vom Bund geforderten Bedarfs- und Beschaffungsmarktanalysen zwingend umzusetzen sind.
	Stellungnahme	Die Feststellungen der EFK könnten suggerieren, dass die BA unkoordiniert und planlos Beschaffungen tätigt. Dies ist nicht der Fall. Die durch die BA beschafften Dienstleistungen sind auf das Projektportfolio der BA und damit auf die Erreichung der strategischen Ziele der BA abgestimmt. Der BA sind auch die entsprechenden Vorgaben bezüglich Bedarfs- und Marktanalyse bekannt. Diese werden inhaltlich bereits umgesetzt und angewendet. Die BA kann nachvollziehen, dass betreffend die formelle Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsaktivitäten Verbesserungspotential besteht. Die BA hat die Formalisierung der Abläufe geplant und wird diese zeitnah umsetzen.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt .
19242.002	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der BA, die Musterverträge der zentralen Beschaffungsstellen und insbesondere die AGB des Bundes konsequent zu verwenden.
	Stellungnahme	Die Praxis der BA entspricht in den meisten Fällen dem von der EFK geforderten Vorgehen. Die BA ist bestrebt, dass es diesbezüglich möglichst keine Ausnahmen mehr geben wird.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt .

E-Nr.	Thema	Beschreibung
19242.003	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der BA, die Unterschriften- und Kompetenzregelung umgehend zu formalisieren.
	Stellungnahme	Die BA kann die Empfehlung der EFK nachvollziehen und wird die Formalisierung der Unterschriften- und Kompetenzregelung zeitnah sicherstellen.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt .

19242.004	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der BA, bei externen Personen in Beschaffungsprojekten die Vorgaben der BKB bezüglich Unbefangenheitserklärung umzusetzen. Dies beinhaltet u. a. die Unterzeichnung und deren jährliche Kontrolle.
	Stellungnahme	Die BA kann die Empfehlung der EFK nachvollziehen. Bei Beschaffungsgeschäften werden die Vorgaben der BKB bezüglich Unbefangenheitserklärungen ab sofort umgesetzt. Eine BA spezifische Anpassung der Vorlagen des Bundes, sowie die Einführung einer regelmässigen Erneuerung der generellen Unbefangenheitserklärungen werden zudem zeitnah realisiert.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt .
19242.005	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der BA, den Supportprozess für die Abwicklung von Beschaffungen verbindlich festzulegen und für die Mitarbeitenden zugänglich zu machen.
	Stellungnahme	Die Weiterentwicklung des Beschaffungsmanagements ist eine Zielsetzung der BA, welche durch die Geschäftsleitung mit entsprechenden Ressourcen aktiv unterstützt wird. Die Empfehlung der EFK ist im Sinne der BA und entspricht der angestrebten Weiterentwicklung im Bereich Beschaffungsmanagement.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt (siehe Kapitel 2.5)

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).