



Querschnittsprüfung von Beschaffungen in der Forschung

ETH-Rat, ETH Zürich, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

EFK-23406

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

12.07.2024



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

932.23406

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.

Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key points	10
1 Auftrag und Vorgehen	17
1.1 Ausgangslage.....	17
1.2 Prüfungsziel und-fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	17
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	18
1.5 Schlussbesprechung.....	18
2 Umfeld und Umfang	19
3 Instrumente des Beschaffungsrechts	21
3.1 Dialogverfahren und funktionale Ausschreibungen bislang kaum genutzt.....	22
3.2 Teilweise kein Vertragsmanagement und nur wenige Rahmenverträge.....	23
4 Wirtschaftlichkeit und Compliance bei Beschaffungen	25
4.1 Das Beschaffungsrecht wird nicht immer vollständig eingehalten.....	25
4.2 Bedarfsnachweisprüfung durch Fachorgane ist sinnvoll.....	26
4.3 Marktabklärungen werden nicht transparent durchgeführt.....	27
4.4 Allgemeine Geschäftsbedingungen und Vertragsmuster des Bundes kommen nicht immer zur Anwendung.....	27
4.5 Weitere Einsparmöglichkeiten durch zentralen Einkauf und Bündelung.....	28
4.6 Einkauf zu spät einbezogen und mit zu wenig Einfluss innerhalb der Organisationen.....	29
5 Koordination zwischen den Institutionen	31
5.1 Nur wenig Veränderung seit 2017 bei der KoBe ETH+ erkennbar.....	31
5.2 Unzureichende Management Attention zur Erhebung und Ausschöpfung des Potenzials.....	31
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	33
Anhang 2 – Abkürzungen.....	34

Querschnittsprüfung von Beschaffungen in der Forschung

ETH-Rat, ETH Zürich, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Der ETH-Bereich umfasst die Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne sowie vier Forschungsanstalten: das Paul Scherrer Institut, die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt und die Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz. Etwa 25 000 Personen arbeiten an 17 Standorten des ETH-Bereichs. Der jährliche Gesamtaufwand beträgt knapp 4 Milliarden Franken und wird mit rund 2,7 Milliarden Franken über Bundesbeiträge finanziert. Die beiden Hochschulen sind die grössten Akteure. Der ETH-Rat ist das übergeordnete, strategische Führungs- und Aufsichtsorgan.

Für die Zusammenarbeit im Beschaffungsbereich besteht die Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich und Partner (KoBe ETH+). Im ETH-Bereich werden jährlich Güter und Dienstleistungen im Umfang von insgesamt rund 350 Millionen Franken eingekauft.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beurteilte mit ihrer Prüfung, ob die Instrumente des Beschaffungsrechts zielführend genutzt werden. Die Prüfung hat ergeben, dass in allen Institutionen eine Einkaufsorganisation vorhanden ist. Jedoch zeigt sich, dass die beschaffungsrechtlichen Möglichkeiten nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden und Einsparungen erzielt werden könnten.

In Anbetracht der angespannten finanziellen Lage, in welcher sich der Bund und dementsprechend auch der ETH-Bereich derzeit befindet, müssen die Einsparpotenziale im Einkauf unbedingt ausgeschöpft werden, damit die verfügbaren Mittel möglichst effizient in den eigentlichen Forschungsaufträgen eingesetzt werden können. Hierzu sind noch Veränderungen vorzunehmen.

Die Einkaufsorganisation hat zu wenig Gewicht

Die Organisation der Institutionen im Forschungsbereich richtet sich hauptsächlich auf die Erfüllung ihrer primären Forschungsaufgaben aus. Der Bereich Einkauf kann dadurch oftmals nur wenig Einfluss auf die Beschaffungen nehmen.

Beschaffungsverfahren werden grösstenteils von den Bedarfsträgern durchgeführt. Die Einkaufsbereiche verfügen gegenüber den Bedarfsträgerinnen und -träger nicht über ausreichend Gewicht um sicherzustellen, dass das Beschaffungsrecht eingehalten wird und Beschaffungen noch wirtschaftlicher durchgeführt werden. Die Bereiche werden spät eingebunden und besitzen wenig Steuerungskompetenzen. Um die Beschaffungsinstrumente optimal zu nutzen, muss der Einbezug des Einkaufs bereits in den Planungs- und Budgetphasen erfolgen. Bündelungspotenziale könnten damit noch besser genutzt und beschaffungsrechtliche Risiken reduziert werden.

Die dezentrale Einkaufsorganisation in den Hochschulen kann zu Doppelspurigkeit und ungenügender Standardisierung der Prozesse führen. Die EFK sieht in der Zentralisierung des Einkaufs Einsparpotenziale, welche es zu prüfen gilt.

Die Position der Einkaufsbereiche in den Organisationen ist zu stärken.

Die bestehenden Instrumente für konforme Beschaffungen besser nutzen

Die Prüfung zeigte teilweise Abweichungen zum Beschaffungsrecht. Die EFK stellte solche bei der korrekten Abwicklung der Beschaffungsverfahren fest, insbesondere bei Einladungsverfahren.

Mit wiederkehrenden Schulungen resp. Sensibilisierungen der Mitarbeitenden im Einkauf und bei den Bedarfsträgerinnen und -trägern zu den Themen des Beschaffungswesens soll die Compliance weiter erhöht werden. Je grösser der Wettbewerb ist, desto wirtschaftlicher wird in der Regel die Beschaffung.

Der Anteil freihändiger Verfahren an Beschaffungen über dem Schwellenwert von 230 000 Franken beträgt im Durchschnitt über 50 Prozent. Finanzielle Risiken (fehlender Einbezug des Marktes) und Compliance-Risiken (Ungleichbehandlung, Interessenkonflikt) sind die Folge.

Bei hochkomplexen Forschungsgeräten, welche nur durch einen Hersteller angeboten werden, bleibt die freihändige Vergabe fallweise unumgänglich. Vielfach erachten die Bedarfsträgerinnen und -träger eine freihändige Vergabe jedoch als notwendig, weil sich damit ein Forschungsgerät mit dem Herstellenden weiter entwickeln lässt.

Es trifft allerdings nicht zu, dass dies nur mit der freihändigen Vergabe möglich ist. Mit den Instrumenten der funktionalen Ausschreibung sowie dem Dialogverfahren, stehen für bestimmte Fälle wirkungsvolle Beschaffungsinstrumente zur Verfügung. Sie ermöglichen den Einkauf von Geräten mit speziellen technischen Spezifikationen auch unter Einbezug und der Nutzung von Knowhow mehrerer Anbietenden. Dies bedeutet einen etwas grösseren Aufwand, führt aber zu einer Reduktion der genannten Risiken und ergibt im besten Fall auch qualitative Vorteile für die Forschung und zusätzliche Einsparungen.

Auch mit dem korrekten Einsatz von Rahmenverträgen könnten — unter bestimmten Voraussetzungen — noch wirtschaftlichere Beschaffungen erreicht werden.

Bis auf das PSI, den Bereich ECO der EPFL sowie den Bereich IT der ETH Zürich, verfügen die geprüften Stellen bislang über kein systemgestütztes Vertragsmanagement. Durch das Fehlen besteht keine Gesamtübersicht, welche zur Überwachung und Steuerung einer Organisation zentral ist. Der ETH-Bereich sollte ein Vertragsmanagement mittelfristig bei allen Institutionen einführen. Die Vertragsmanagementsysteme sollten innerhalb des ETH-Bereichs kompatibel sein.

Es braucht ein stärkeres Commitment des Managements für die KoBe ETH+

Die Prüfung der KoBe ETH+ ergab nur wenige Veränderungen zu den Ergebnissen der EFK-Prüfung im 2017. Obwohl im 2019 ein Leitbild und ein Reglement erstellt wurden und der Steuerungsausschuss wieder eingesetzt wird, konnte die Entwicklung der KoBe ETH+ in den vergangenen sechs Jahren nicht vorangetrieben werden. Nach wie vor werden primär die Konditionen mit den wichtigsten Lieferantinnen und Lieferanten verhandelt. Die durch diese Konditionen erzielten Kosteneinsparungen können nicht ausgewiesen werden. Die EFK geht dennoch davon aus, dass solche bestehen.

Das Einsparpotenzial aus einem Ausbau der Zusammenarbeit des Einkaufs im ETH-Bereich sollte konkret erhoben werden, um darauf aufbauend eine verbindliche Strategie für die gemeinsame Beschaffung zu entwickeln und das Potenzial mit entsprechenden Massnahmen auszuschöpfen. Dazu ist auch die elektronische Erfassung der eingekauften Güter in einer Form nötig, welche die entsprechenden Auswertungen ermöglicht. Beispielsweise wissen die meisten der Institutionen des ETH-Bereichs nicht genau, was sie alles einkaufen.

Obschon gute Ansätze zur Weiterentwicklung erkennbar sind, besteht auf Managementebene mehrheitlich noch kein Konsens zum Ausbau der Zusammenarbeit im Einkauf. Die Ausschöpfung des Einsparpotenzials erfordert jedoch ein klares Bekenntnis des Managements jeder einzelnen Institution und möglicherweise auch einen gewissen Kulturwandel in der Zusammenarbeit von Forschung und Einkauf.

Audit transversal des achats liés à la recherche

Conseil des EPF, EPFZ, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

L'ESSENTIEL EN BREF

Le domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) comprend les écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL) ainsi que quatre établissements de recherche : l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa) et l'Institut fédéral suisse des sciences et technologies de l'eau (Eawag). Quelque 25 000 personnes travaillent sur 17 sites du domaine des EPF. Les dépenses annuelles totales s'élèvent à près de 4 milliards de francs et sont financées à hauteur d'environ 2,7 milliards de francs par des contributions fédérales. Les deux écoles polytechniques sont les principaux acteurs du domaine, dont le pilotage stratégique est assuré par le Conseil des EPF, qui assume également la surveillance de ses institutions.

La collaboration en matière d'achats est assurée par la Coordination des achats dans le domaine des EPF et dans des organisations partenaires retenues (KoBe ETH+). Le domaine des EPF acquiert chaque année des biens et des services pour un montant total d'environ 350 millions de francs.

Dans le cadre de son audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué si les instruments du droit des marchés publics étaient utilisés à bon escient. L'audit a révélé l'existence d'un service d'achat dans toutes les institutions. Il apparaît toutefois que les possibilités offertes par le droit des marchés publics ne sont pas entièrement exploitées et que des économies pourraient être réalisées.

Compte tenu de la situation financière tendue dans laquelle se trouvent actuellement la Confédération et, partant, le domaine des EPF, il est impératif d'exploiter pleinement les potentiels d'économies au niveau des achats afin que les fonds disponibles puissent être utilisés le plus efficacement possible dans les mandats de recherche proprement dits. Des changements à cet égard sont encore nécessaires.

Faible influence des services d'achat

L'organisation des institutions dans le domaine de la recherche est surtout axée sur l'accomplissement de leurs tâches de recherche principales. Le service d'achat n'a donc souvent que peu d'influence sur les acquisitions.

Les procédures d'acquisition sont en grande partie gérées par les services demandeurs. L'influence des services d'achat sur les services demandeurs ne suffit pas à imposer des acquisitions plus économiques et conformes au droit. Le recours à ces services, dont les prérogatives en matière de pilotage sont par ailleurs limitées, est souvent tardif. Afin d'optimiser l'utilisation des instruments d'acquisition, il conviendrait d'impliquer les services d'achat dès les phases de planification et de budgétisation, de sorte à mieux exploiter le potentiel de regroupement et à réduire les risques liés au droit des marchés publics.

La décentralisation des services d'achat au sein des écoles polytechniques peut entraîner des redondances et une standardisation insuffisante des processus. Le CDF voit dans la centralisation des achats un potentiel d'économies qu'il convient d'examiner.

La position des services d'achat au sein des organisations doit être renforcée.

Meilleure utilisation des instruments existants pour des acquisitions conformes

L'audit a révélé le non-respect de certaines prescriptions du droit des marchés publics. Le CDF a notamment constaté des écarts lors du déroulement correct des procédures d'acquisitions, en particulier dans le cadre des procédures sur invitation.

Il conviendrait d'organiser régulièrement des formations et des sensibilisations sur la thématique des achats pour les collaborateurs des services d'achat et des services demandeurs afin d'améliorer la conformité dans ce domaine. En règle générale, plus la concurrence est forte, plus l'acquisition est économique.

La part des procédures de gré à gré dans les marchés d'une valeur supérieure au seuil de 230 000 francs dépasse en moyenne 50 %. Il en résulte des risques financiers (absence de prise en compte du marché) et des risques liés à la conformité (inégalité de traitement, conflit d'intérêts).

L'adjudication de gré à gré reste dans certains cas inévitable pour les appareils de recherche très complexes qu'un seul fabricant propose. Les services demandeurs considèrent toutefois trop souvent qu'une telle adjudication est nécessaire, du fait qu'elle permet de poursuivre le développement d'un appareil de recherche avec le fabricant. L'adjudication de gré à gré n'est cependant pas la seule à offrir cette possibilité. En effet, suivant les contextes, l'appel d'offres fonctionnel et la procédure de dialogue sont eux aussi des instruments d'achat efficaces. Ces procédures permettent d'acquérir des appareils présentant des spécifications techniques particulières, tout en impliquant plusieurs soumissionnaires et leur savoir-faire. Certes, la charge de travail est un peu plus élevée dans ce genre de cas, mais ces procédés permettent de réduire les risques évoqués, voire même d'offrir des avantages qualitatifs pour la recherche et de générer des économies. L'utilisation correcte de contrats-cadres permettrait également, sous certaines conditions, une acquisition à moindre coût.

À l'exception du PSI, de l'unité ECO de l'EPFL et des services informatiques de l'EPFZ, les services audités ne disposent à ce jour d'aucun système de gestion des contrats. Il en résulte l'absence d'une vue d'ensemble, pourtant essentielle à la surveillance et au pilotage d'une organisation. À moyen terme, le domaine des EPF devrait introduire dans toutes ses institutions des systèmes de gestion des contrats compatibles entre eux.

Nécessité d'un engagement plus fort de la direction pour KoBe ETH+

L'audit de KoBe ETH+ n'a révélé que peu de changements par rapport aux résultats de l'audit mené par le CDF en 2017. Bien que des lignes directrices et un règlement aient été élaborés en 2019 et que le comité de gestion ait été rétabli, le développement de KoBe ETH+ n'a pas pu progresser au cours des six dernières années. Comme par le passé, les conditions ont été négociées en premier lieu avec les principaux fournisseurs. Si les économies réalisées grâce à ces conditions ne peuvent pas être attestées, le CDF part tout de même du principe qu'elles existent.

Il conviendrait de déterminer concrètement le potentiel d'économies découlant d'une collaboration accrue des services d'achat dans le domaine des EPF, afin d'élaborer sur cette base une stratégie contraignante pour les procédures d'achat conjointes et d'exploiter pleinement ce potentiel au moyen de mesures appropriées. À cet effet, il serait également nécessaire de saisir électroniquement les biens achetés sous une forme permettant de procéder aux évaluations correspondantes. En effet, à l'heure actuelle, la plupart des institutions du domaine des EPF ne savent par exemple pas exactement ce qu'elles achètent.

Même si certaines approches de développement semblent bonnes, il n'existe pas encore, au niveau de la direction, de consensus sur le développement de la coopération dans le domaine des achats. L'exploitation du potentiel d'économies requiert un engagement clair de la part de la direction de chaque institution et probablement aussi un changement de culture au niveau de la collaboration entre la recherche et les services d'achat.

Texte original en allemand

Verifica trasversale concernente gli acquisti nella ricerca

Consiglio dei PF, PFZ, PFL, IPS, FNP, Empa ed Eawag

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il settore dei PF comprende i due politecnici federali di Zurigo (PFZ) e Losanna (PFL) nonché i quattro istituti di ricerca associati: l'Istituto Paul Scherrer (IPS), l'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio, il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca e l'Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque. Sono circa 25 000 le persone impiegate presso i 17 istituti di formazione e ricerca che rientrano nel settore dei PF. Le uscite annuali di questo settore ammontano a quasi 4 miliardi di franchi, in parte finanziati dalla Confederazione tramite un contributo di circa 2,7 miliardi di franchi. I due politecnici rappresentano i suoi istituti più importanti in termini di attività. Il Consiglio dei PF è l'organo direttivo strategico nonché l'organo di vigilanza.

La collaborazione nel settore degli acquisti si fonda sull'iniziativa KoBe ETH+ (acquisti coordinati nel settore dei PF e in organizzazioni partner selezionate). Per il settore dei PF si registrano ogni anno acquisti di beni e servizi pari a un volume totale di circa 350 milioni di franchi.

Nella sua verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato se vi è un impiego corretto delle disposizioni legali in materia di appalti pubblici. In questo contesto ha potuto constatare che tutti gli istituti dispongono di un servizio d'acquisto. Tuttavia le possibilità previste dalla legislazione in materia di appalti pubblici potrebbero essere sfruttate maggiormente, per conseguire così risparmi in termini di costi.

In considerazione della difficile situazione finanziaria in cui versa la Confederazione, e con essa anche il settore dei PF, è indispensabile sfruttare tutto il potenziale di risparmio in materia di acquisti, affinché le risorse a disposizione vengano impiegate nella maniera più efficiente possibile nei rispettivi mandati di ricerca. Occorre quindi adottare determinati cambiamenti.

L'influenza dei servizi d'acquisto è troppo limitata

L'organizzazione degli istituti in questo campo è orientata principalmente all'adempimento dei loro compiti di ricerca primari. Di conseguenza i servizi d'acquisto hanno solitamente poca influenza sugli appalti.

Di fatto, le procedure di appalto vengono svolte per la maggior parte dai richiedenti, ovvero gli utilizzatori finali del prodotto o della prestazione da acquistare. Rispetto a questi ultimi, le facoltà di cui dispongono i servizi d'acquisto non sono sufficienti per consentire loro di garantire l'osservanza della legislazione sugli acquisti pubblici e un'esecuzione ancora più vantaggiosa sotto il profilo economico delle procedure d'appalto. I servizi d'acquisto vengono coinvolti troppo tardi nelle procedure e posseggono poche competenze gestionali. Affinché gli strumenti di acquisto vengano impiegati al meglio, i servizi d'acquisto devono prendere parte già alle fasi di pianificazione e preventivazione. Ciò consentirebbe di sfruttare maggiormente la possibilità di raggruppare gli acquisti e di ridurre i rischi risultanti dalla mancata osservanza della legislazione in materia di appalti pubblici.

L'organizzazione decentralizzata degli acquisti nei politecnici federali può implicare ridondanze e un'insufficiente standardizzazione dei processi. Il CDF è dell'avviso che la centralizzazione degli acquisti consentirebbe di conseguire risparmi e che dovrebbe essere un'opzione da esaminare.

La posizione dei servizi d'acquisto all'interno dell'organizzazione va rafforzata.

Utilizzare meglio gli strumenti a disposizione per garantire la conformità legislativa degli appalti

Nel quadro della verifica, il CDF ha riscontrato alcune difformità rispetto alla legislazione in materia di appalti pubblici nello svolgimento delle procedure d'appalto, in particolare delle procedure mediante invito. Occorre rafforzare ulteriormente la compliance organizzando regolarmente formazioni per i collaboratori coinvolti nell'acquisto e i richiedenti e sensibilizzandoli in merito alle tematiche riguardanti gli appalti pubblici. Di norma, maggiore è la concorrenza, più economico sarà l'acquisto.

Le procedure per incarico diretto che superano il valore soglia di 230 000 franchi corrispondono in media a più del 50 per cento. Ciò si traduce in rischi finanziari (mancata considerazione delle regole di mercato) e di compliance (disparità di trattamento, conflitti di interesse ecc.).

È pur vero che, nel caso di macchinari di ricerca estremamente complessi messi a disposizione da un produttore unico, l'aggiudicazione per incarico diretto è inevitabile. Spesso però i richiedenti ritengono sia necessario ricorrere a tale procedura per continuare a sviluppare il macchinario insieme al produttore.

Tuttavia non è soltanto la procedura per incarico diretto a offrire questa possibilità. Il bando funzionale o la procedura di dialogo, ad esempio, rappresentano strumenti efficaci da adottare in determinati casi nell'ambito della procedura di appalto. Consentono infatti di acquistare apparecchi con specifiche tecniche particolari, impiegando le conoscenze di diversi offerenti. Ciò comporta un onere maggiore, ma al contempo riduce i rischi sopracitati e, nel migliore dei casi, crea vantaggi qualitativi per la ricerca nonché ulteriori risparmi.

Inoltre anche l'impiego corretto di contratti quadro permette, a determinate condizioni, di effettuare acquisti ancora più vantaggiosi sotto il profilo economico.

Ad eccezione dell'IPS, del settore ecologico del PFL e del settore informatico del PFZ, gli istituti sottoposti a verifica non dispongono finora di una gestione dei contratti basata su sistemi. A causa di questa lacuna, gli istituti non hanno una visione d'insieme, che invece è fondamentale per il monitoraggio e il controllo di un'organizzazione. Il settore dei PF dovrebbe quindi introdurre nel medio termine una gestione dei contratti in tutte le sue strutture, adottando sistemi compatibili tra loro.

La direzione deve impegnarsi maggiormente a favore dell'iniziativa KoBe ETH+

Rispetto alla verifica già eseguita dal CDF nel 2017, la nuova verifica su KoBe ETH+ ha rilevato solo pochi miglioramenti. Nonostante nel 2019 siano stati introdotti un regolamento e delle linee guida e sia stato istituito nuovamente il comitato direttivo, negli ultimi sei anni l'iniziativa KoBe ETH+ non è progredita. Sono ancora in corso innanzitutto le trattative sulle condizioni da adottare con i principali fornitori. I risparmi conseguiti sfruttando tali condizioni non sono stati comprovati, ma il CDF parte dal presupposto che questi esistano.

Occorre individuare concretamente il potenziale di risparmio che la collaborazione nell'ambito degli acquisti del settore dei PF consentirebbe di raggiungere e, su questa base, sviluppare una strategia comune per gli acquisti, per poi sfruttare questo potenziale con misure precise. A tal fine è necessario prevedere la registrazione elettronica dei beni acquistati, in modo tale da rendere possibili le rispettive valutazioni. Infatti la maggior parte degli istituti del settore dei PF non sono al corrente di tutti gli acquisti effettuati.

Sebbene i buoni propositi in merito all'ulteriore sviluppo di KoBe ETH+ siano evidenti, a livello di direzione non vi è ancora un consenso maggioritario per quanto riguarda i miglioramenti da attuare nella collaborazione in materia degli acquisti. Per sfruttare il potenziale di risparmio, la direzione di ogni singolo istituto deve impegnarsi apertamente a questo scopo ed eventualmente avviare un cambiamento culturale nella collaborazione tra i settori della ricerca e degli acquisti.

Testo originale in tedesco

Horizontal audit of procurements in research

ETH Board, ETH Zurich, EPFL, PSI, WSL, Empa, Eawag

KEY POINTS

The ETH Domain comprises the federal institutes of technology in Zurich (ETHZ) and Lausanne (EPFL), as well as four research institutes: the Paul Scherrer Institute (PSI), the Swiss Federal Institute for Forest, Snow and Landscape Research, the Swiss Federal Laboratories for Materials Science and Technology and the Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology. Around 25,000 people work across 17 ETH Domain sites. Total annual expenses amount to just under CHF 4 billion, of which around CHF 2.7 billion is financed through federal contributions. The two federal institutes of technology are the largest players. The ETH Board is the overarching strategic management and supervisory body.

Coordinated procurement in the ETH Domain and partners (referred to as "KoBe ETH+") is in place to facilitate cooperation in procurement. The ETH Domain purchases goods and services totalling around CHF 350 million each year.

In its audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) assessed whether the instruments provided by procurement law are being utilised in a targeted manner. The audit found that a purchasing section exists in all institutions. However, it is apparent that the possibilities available under procurement law are not being fully utilised and that savings could be made.

In view of the tight financial situation in which the Confederation and, consequently, the ETH Domain currently find themselves, it is imperative that potential procurement savings be maximised so that the available funds can be used as efficiently as possible for the actual research contracts. Changes still need to be made here.

The purchasing sections do not carry enough weight

Institutions in the research sector are mainly organised to fulfil their primary research tasks. As a result, the purchasing sections often have little influence on procurement.

Procurement procedures are largely handled by the users themselves. The purchasing sections do not have sufficient weight vis-à-vis the users to ensure that procurement law is complied with and that procurements are made even more economically. The purchasing sections are not involved until at a late stage and have little power to control the process. In order to optimise the use of procurement instruments, the purchasing sections must be involved as early on as during the planning and budget phases. This would allow bundling opportunities to be better exploited and reduce the risks that exist under procurement law.

The decentralised purchasing sections at the federal institutes of technology can lead to duplication and insufficient standardisation of processes. The SFAO sees potential for savings through centralised procurement, which should be examined.

The position of the purchasing sections in the organisations should be strengthened.

Better use of existing instruments for compliant procurement

The audit revealed some deviations from procurement law. The SFAO found such deviations in the correct handling of procurement procedures, particularly in the case of invitation procedures. Compliance is to be further increased with regular training and awareness-raising sessions on procurement issues for procurement employees and users.

The greater the level of competition, the more cost-effective procurement generally is.

The proportion of directly awarded contracts above the threshold value of CHF 230,000 averages over 50%. This results in financial risks (failure to include the market) and compliance risks (unequal treatment, conflict of interest).

In the case of highly complex research equipment that is only offered by one manufacturer, a direct award is sometimes unavoidable. In many cases, however, the users consider a direct award to be necessary because it will allow a research device to be further developed together with the manufacturer.

However, it is not the case that only a direct award makes this possible. Functional tendering and dialogue procedures are effective procurement instruments for certain cases. They enable the purchase of devices with special technical specifications, whilst also involving several bidders and capitalising on their expertise. This involves somewhat greater effort, but leads to a reduction in the aforementioned risks and, in the best-case scenario, also results in qualitative advantages for research as well as additional savings.

The correct use of framework agreements could – under certain conditions – also lead to even more cost-effective procurements.

With the exception of the PSI, the ECO unit at EPFL and IT Services at ETHZ, the audited bodies do not yet have a system-supported contract management system. As a result, there is no overall view, which is central to monitoring and controlling an organisation. The ETH Domain should introduce contract management at all institutions in the medium term. The contract management systems should be compatible within the ETH Domain.

Management needs to show greater commitment to KoBe ETH+

The audit of KoBe ETH+ revealed only a few changes compared to the results of the SFAO audit in 2017. Although a mission statement and regulations were drawn up in 2019 and the Steering Committee was reinstated, KoBe ETH+ has not been able to press ahead with its development over the past six years. Conditions are still primarily negotiated with the most important suppliers. The cost savings achieved as a result of these conditions cannot be documented. Nevertheless, the SFAO assumes that such savings exist.

The savings potential that could be realised by expanding procurement cooperation in the ETH Domain should be specifically identified. Based on this, a binding strategy for joint procurement should be developed and the potential exploited through appropriate measures. This also requires electronic records of purchased goods in such a way that they can be analysed. For example, most of ETH Domain institutions do not know exactly everything they purchase.

Although good steps towards further development were seen, there is still no consensus at management level on expanding cooperation in procurement. However, realising the savings potential requires a clear commitment from each individual institution's management and, potentially, a certain cultural change in the cooperation between research and procurement.

Original text in German



Der ETH-Rat dankt für die von der EFK durchgeführte Querschnittsprüfung von Beschaffungen in der Forschung und nimmt die Feststellungen und die Beurteilungen zur Kenntnis. Aus seiner Sicht ist bei per se verallgemeinernden und abstrahierenden Feststellungen einer Querschnittsprüfung, die mehrere Institutionen betrifft, Vorsicht geboten. Es darf in einem an die Öffentlichkeit gerichteten Bericht nicht der Eindruck entstehen, dass alle Feststellungen und Kritikpunkte sämtliche Geschäfte und Institutionen betreffen und dass der ETH-Bereich insgesamt nicht wirtschaftlich beschaffe bzw. sich nicht an das geltende Recht halte. Im Bericht wird diese Gefahr zwar berücksichtigt, indem relativiert wird mit «nicht immer», «teilweise» und ähnlichen Formulierungen. Diese Relativierungen sind aus der Sicht des ETH-Rats zentral und könnten auch noch stärker hervorgehoben werden, um zu vermeiden, dass in der Öffentlichkeit ein falscher Gesamteindruck entsteht. Gemäss aktuellem Wissensstand des ETH-Rats bzw. der ausführlichen Dokumentationen der Institutionen ist die Beschaffungspraxis im ETH-Bereich im Wesentlichen wirtschaftlich und rechtskonform. Gleichzeitig wird im Bericht aufgezeigt, dass es durchaus positive Feststellungen gibt und in den Instituten eigenverantwortlich bereits einige zielführende Massnahmen ergriffen wurden, die den wirtschaftlichen Umgang mit den Mitteln fördern, (z.B. Ziff. 4.2, Bedarfsnachweisprüfung durch Fachorgane ist sinnvoll). Grundsätzlich ist der EFK beizupflichten, dass es stets Verbesserungspotenzial gibt, das es anzupacken gilt. So kann die Koordination zwischen den Institutionen generell noch weiter gestärkt werden (Ziff. 5, Koordination zwischen den Institutionen). Dies ist im Übrigen auch ein zentrales Anliegen des ETH-Rats, welches im Rahmen des Projekts «Fit for the Future: Organisationsentwicklung des ETH-Bereichs» verfolgt wird.

Aus rechtlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass ein vergleichsweise hoher Anteil an freihändigen Beschaffungen in der Forschung kein Indiz für eine falsche Anwendung des Beschaffungsrechts ist, weil es gerade für solche spezifischen Beschaffungen oft keinen Markt gibt.

Die spezifischen Besonderheiten von Beschaffungen für die Forschung schränken überdies die Möglichkeit von diesbezüglichen institutionsübergreifenden Kooperationen oder Koordination ein, weil sie sehr individuell und spezifisch sind und der Anbieterkreis sehr eng ist. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bedarf bei durch kompetitive Drittmittel finanzierten Forschungsprojekten nicht im Voraus verlässlich planbar und daher kaum zu koordinieren ist.

Die Autonomie der Institutionen des ETH-Bereichs ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor des ETH-Bereichs. Beschaffungen für die Forschung gehören zu denjenigen Angelegenheiten, die die mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Institutionen selbständig verwalten, ebenso die interne Organisation der Beschaffungen. Dem ETH-Rat kommen kaum Zuständigkeiten im Beschaffungswesen der Institutionen zu, weshalb Harmonisierungen im Autonomiebereich der Institutionen stets aus einer Gesamtsicht vorzunehmen sind und einen Konsens erfordern. Der ETH-Rat ist gerne bereit, Harmonisierungsmöglichkeiten an einer nächsten Bereichssitzung zu thematisieren und solche Bestrebungen der Institutionen zu fördern.



GENERELLE STELLUNGNAHME DER ETH ZÜRICH

Bei den meisten Empfehlungen der EFK laufen bei der ETH Zürich bereits Projekte, die entsprechend fortgesetzt werden, u.a. im Bereich Vertragsmanagement. Von daher kann die ETH Zürich die Empfehlungen akzeptieren und wird diese weiterverfolgen. Weiter bedanken wir uns bei der EFK für die ausführlichen Erläuterungen zu den gemachten Findings, was sehr hilfreich war. Insbesondere wurde ersichtlich, dass die ETH Zürich in sämtlichen geprüften Fällen das Einkaufsverfahren korrekt gewählt hat, dass es aber vereinzelt zu Prozessabweichungen gekommen ist.

Die Berichts-Darstellung selbst bleibt auf einer übergeordneten abstrakten Ebene und lässt damit einen hohen Interpretationsspielraum. Insbesondere hat die EFK den Einkaufsprozess nicht in seiner Gesamtheit betrachtet (siehe Erläuterungen unten), sodass allfällige Interpretationen zu möglichen Effizienzpotenzialen unvollständig sind. Die ETH Zürich muss demnach folgende Ergänzungen zum Bericht machen.

Mehrfach erwähnt die EFK, dass die beschaffungsrechtlichen Möglichkeiten, wie das Dialogverfahren, nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden und damit Einsparungen möglich wären. Hier war die EFK aber nicht in der Lage, uns bei den geprüften Einkaufsgeschäften aufzuzeigen, wo denn ein anderes Verfahren wie z.B. ein Dialogverfahren eine bessere Möglichkeit gewesen wäre als das angewandte.

Betreffend Einsparpotenzialen wiederum hat die EFK keinerlei Prüfhandlungen wie Marktabklärungen, Preisvergleiche, Lieferantenanfragen oder auch Benchmarks mit anderen Hochschulen vorgelegt. In keinem der geprüften Einkaufsgeschäfte konnte die EFK ein zusätzliches Einsparpotenzial aufzeigen.

Die EFK erwähnt die Unterstellung des Einkaufs bei unterschiedlichen Departementen als Schwachpunkt. Tatsache ist, dass die geprüfte Einkaufsorganisation der ETH Zürich in der Zentralen Organisation der Schulleitung angesiedelt ist.

Die EFK betont, dass die Einkaufsorganisation gestärkt werden sollte. Die EFK hat dabei die zentral gemanagten Plattformen völlig ausser Acht gelassen. In diesen Shared Equipment Plattformen werden die Auslastung, die Anzahlen, die Spezifikationen, der Unterhalt und der Ersatz zentral über eine Verantwortlichkeit verwaltet, was für die Effizienz des Einkaufs fundamental ist. Die EFK hat es in ihrer Prüfung leider unterlassen, den Einkaufsprozess in seiner Gesamtheit zu untersuchen, sondern hat lediglich den «rechtlichen» Teil-Ausschnitt betrachtet.



GENERELLE STELLUNGNAHME DER EPFL

L'EPFL remercie le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour son examen transversal des achats et des acquisitions dans le domaine de la recherche et prend acte de ses constatations et de ses appréciations. L'École tient également à remercier les auditeurs pour les explications données. Les processus d'achat examinés étaient corrects dans l'ensemble avec certaines faiblesses et des points précis d'amélioration.

L'EPFL souhaite rappeler que la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) concerne les achats de biens et de services, alors que le domaine de la recherche scientifique est très particulier. En effet, les besoins des scientifiques sont, de par l'essence même de leurs activités, à la pointe dans chacun de leur domaine. Ces derniers ont donc des exigences exceptionnelles auxquelles seul un nombre parfois très restreint de fournisseurs peut répondre. Les appels d'offre publiques prévues par la LMP peuvent être un bon moyen d'améliorer l'efficacité économique pour autant que la concurrence entre les fournisseurs soit suffisante, ce qui est rarement le cas pour des équipements scientifiques.

Ayant un budget limité pour les équipements scientifiques, l'intérêt et les objectifs de l'EPFL sont de garantir un processus d'achat interne le plus efficace possible.

Pour cette raison l'École a mis en place un processus centralisé et unique pour toutes les unités, qui permet un traitement des demandes de financement équitable et compétitif. Chaque demande de financement est évaluée et priorisée individuellement par chaque faculté, puis en central par la vice-présidence pour les affaires académiques et finalement par le Comité Stratégique en tenant compte autant que possible des opportunités de mutualisation au sein des plateformes et de recherche de fonds externes.

Un service centralisé (ECO, Office des équipements et des centres) est responsable d'organiser ce processus de sélection, puis de faire respecter les décisions de financement et contrôler tous les achats d'équipements scientifiques supérieurs à 50 KCHF. Dès lors, l'EPFL estime qu'elle satisfait déjà la recommandation 4.

Comme indiqué dans le rapport, l'EPFL dispose déjà d'un système de gestion des contrats d'achats d'équipements scientifiques (GrantsDB). La recommandation 1 est donc également remplie.

Les autres recommandations sont acceptées avec quelques nuances importantes. L'EPFL accepte la recommandation 2 et tiendra compte des possibilités de conclure des contrats-cadres dans certaines situations et au cas par cas. La recommandation 3 au sujet de l'amélioration de la procédure sur invitation est acceptée. Concernant la recommandation 5 il est important de rappeler qu'un travail effectué avec l'ensemble des membres (Universités et instituts de recherche) a permis la réalisation d'économies. La création d'une structure organisationnelle permettrait de donner encore plus de visibilité et de poids à l'action du KoBe ETH+.



GENERELLE STELLUNGNAHME DES PSI

Das PSI bedankt sich bei der eidgenössischen Finanzkontrolle für die konstruktive Prüfung. Das PSI wird die sehr konstruktiven Vorschläge berücksichtigen.

Generell möchte das PSI erwähnen, dass das «Ausnutzen von beschaffungsrechtlichen Möglichkeiten» dahingehend beschränkt ist, dass die Planung von Projekten in der Wissenschaft (ausserhalb von Grossprojekten) stark von den verschiedenen Zuschüssen/Finanzierungsanträgen der jeweiligen Förderprogramme bei verschiedenen Fördermittelgebern (z. B. EU, SNF) abhängig ist. Hier gibt es keine Garantie auf eine Bewilligung. Die Gelder müssen nach Zusprache in gewissen Fristen, in der Regel 2 Jahre, abgerufen werden. Aufgrund der für diese Art von Förderprogrammen typischen Laufzeit und Vergabeverfahren, kombiniert mit der z. T. langen Dauer der Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen und den langen Lieferfristen der Beschaffungsgegenstände, ist dadurch die langfristige Planung sehr stark beeinträchtigt und teilweise nur bedingt möglich. Dies wirkt sich wiederum sehr stark auf potenzielle Planbarkeit zur Bündelung von Beschaffungsaktivitäten und auf potenzielle Einsparungen durch gemeinsame Anschaffung ähnlicher/gleicher Artikel aus.

Im Hinblick auf das Gewicht der Beschaffungsorganisation möchten wir erwähnen, dass das PSI die Beschaffungsprozesse schon zentralisiert und ein zentrales Katalog- und Bestellsystem ausgerollt hat (P4U der Firma Veenion), über das sämtliche Beschaffungen des PSI abgewickelt werden müssen. Die Beschaffungsorganisation ist dadurch in die Beschaffungsaktivitäten involviert und kann über die Aufschaltung von neuen Katalogen und die Verhandlung mit Lieferanten bereits Kosteneinsparpotenziale im Bereich von Commodities verwirklichen. Ebenso werden Freigabeprozesse über SAP automatisiert angestossen. Aus der Forschung wird hierzu bemängelt, dass dies die in der Forschung notwendige Flexibilität unter gleichzeitiger Einhaltung erforderlicher beispielsweise technischer Spezifikationen einschränkt und die Umsetzung von Forschungsprojekten bereits beschränken würde.

Das PSI verfügt darüber hinaus über eine eigene Qualitätsmanagement-Abteilung, die im Rahmen der Beschaffungsvorhaben über 230 KCHF unabhängig von der Linien- und Beschaffungsorganisation diese begleitet und die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen resp. die technischen Anforderungen qualitätssichert und überprüft. Das PSI weist darauf hin, dass Qualitätsmanagement-Prozesse nicht Teil des Prüfungsumfangs waren und nicht in der Prüfung der EFK berücksichtigt wurden.

Das PSI weist darauf hin, dass bei Beschaffungen die in den letzten Jahren immer angespanntere Versorgungssituation auf den Weltmärkten stärker berücksichtigt werden muss, die die Beschaffungsorganisationen vor grosse Herausforderungen stellt.

Das PSI betreibt bereits ein Vertragsmanagementsystem, das per Schnittstelle an das SAP angebunden ist. Eine Kompatibilität der Vertragsmanagementsysteme auf Ebene des ETH-Bereichs sieht das PSI sehr kritisch, da die Forschungsanstalten eigene Rechtspersönlichkeiten darstellen. Dies würde darüber hinaus auch bedingen, dass auch die erweiterte Systemlandschaft inklusive des zentralen ERP-Systems, der Beschaffungssysteme und der abhängigen Umsysteme harmonisiert werden müssten.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER EMPA

Die Empa dankt der EFK für die konstruktive und sachliche Durchführung der Querschnittsprüfung der Beschaffungen in der Forschung. Auch wenn die Auswahl der untersuchten Beschaffungen keinen abschliessenden und umfassenden Überblick über das Beschaffungswesen der Empa darstellt, nehmen wir die Feststellungen und Beurteilungen zur Kenntnis und schliessen uns der Stellungnahmen des ETH-Rats zu den einzelnen Empfehlungen grundsätzlich an.

Ein auf die Bedürfnisse der Empa zugeschnittenes Vertragsmanagement ist in Form einer Geschäftsverwaltungs-Softwarelösung implementiert. Die Dokumentation der Bedarfsermittlung und -prüfung erfolgt mit der gleichen Lösung. Die Weiterentwicklung der Organisation ist ein kontinuierlicher Prozess, der auch die adäquate Positionierung aller Fachabteilungen sowie des Einkaufs berücksichtigt.

Ein vergleichsweise hoher Anteil freihändiger Vergaben in der Forschung ist kein Hinweis für eine fehlerhafte Anwendung des Vergaberechts, da gerade für diese spezifischen Beschaffungen häufig kein oder nur ein sehr eingeschränkter Markt bzw. Wettbewerb besteht. Mit dem derzeitigen Vergaberecht ist es zudem eine Herausforderung, die geforderte zeitnahe Umsetzung von Forschungsprojekten mit den Anforderungen der Fördermittelgeber in Einklang zu bringen.

Die KoBe ETH+ ist für uns eine sinnvolle Beteiligungsorganisation zur Nutzung und Entwicklung gemeinsamer Interessen.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER WSL

Die WSL bedankt sich für die von der EFK durchgeführte Querschnittsprüfung von Beschaffungen in der Forschung und für den interessanten darauf resultierenden Bericht. Die Feststellungen und Beurteilungen nehmen wir zur Kenntnis.

Wir legen aber Wert auf die Feststellung, dass auch dort, wo wir offenbar nicht vollständig regelkonform unterwegs sind, stets die Wirtschaftlichkeit (im Sinne von: Verhältnis von Aufwand und Ertrag; pragmatische Herangehensweise) Leitlinie der WSL war und ist. Der Bericht enthält denn auch keine konkreten Hinweise auf unwirtschaftliche Geschäfte im Handeln der WSL. Wir akzeptieren aber, dass bei der regelkonformen Anwendung gewisser Beschaffungsverfahren Verbesserungspotenzial besteht.

Die WSL schliesst sich der generellen Stellungnahme des ETH-Rats und den Stellungnahmen des ETH-Rats zu den einzelnen Empfehlungen grundsätzlich an. Wichtig bei der Umsetzung der Empfehlungen ist, die unterschiedliche Grösse der Institutionen zu beachten. Eine Massnahme, die für eine grosse Institution absolut berechtigt sein mag, kann bei einer kleineren wie der WSL weit übers Ziel schiessen und – viel Aufwand, wenig Ertrag – zu unwirtschaftlichem Handeln führen. Dies gilt es zu vermeiden.

Zuletzt möchten wir betonen, dass viele Bestimmungen im BöB/Beschaffungsrecht wenig Rücksicht auf die besondere Welt der Forschung nehmen. So ist Unsicherheit und Unplanbarkeit integraler Bestandteil von ergebnisoffener Erkenntnissuche und -gewinn und steht im Widerspruch zur verbindlichen, mehrjährigen Planung, welche z.B. für Rahmenverträge zentral ist; ebenso müssen immer wieder Güter beschafft werden, für die es weltweit keinen funktionierenden Markt gibt, was beispielsweise zu verhältnismässig vielen freihändigen Verfahren führt.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER EAWAG

Die Eawag dankt für die von der EFK durchgeführte Querschnittsprüfung von Beschaffungen in der Forschung und nimmt die Feststellungen und die Beurteilungen zur Kenntnis. Wir danken ebenfalls dem Revisionsteam für die professionelle Vorbereitung und Durchführung und die konstruktiven Diskussionen.

Es ist der Eawag wichtig zu erwähnen, dass nicht alle Feststellungen und Kritikpunkte sämtliche Geschäfte und Institutionen betreffen. Weiterhin erachten wir unsere Beschaffungsprozesse als rechtskonform und sind selber stark daran interessiert die höchstmögliche Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Von daher freuen wir uns, dass es auch positive Feststellungen zu Massnahmen gibt, die die Eawag bereits seit Jahren praktiziert (z.B. Ziff. 4.2, Bedarfsnachweisprüfung durch Fachorgane ist sinnvoll). Auch ist in unseren Augen ein vergleichsweise hoher Anteil an freihändigen Beschaffungen in der Forschung kein Beweis oder Indiz für eine falsche Anwendung des Beschaffungsrechts ist, weil es gerade für solche spezifischen Beschaffungen oft keinen grossen Markt oder Wettbewerb gibt.

Grundsätzlich stimmt die Eawag zu, dass es stets Verbesserungspotenzial gibt. Dies kann einerseits durch eine weiter verstärkte Koordination zwischen den Institutionen des ETH Bereichs angestrebt werden (Ziff. 5, Koordination zwischen den Institutionen) als auch durch interne Sensibilisierung bei den Beschaffenden und geeignete Weiterbildungen. Die Eawag wird ihren Beitrag leisten, die angekündigten Massnahmen des ETH Rat gemäss deren Stellungnahme zum Bericht zu unterstützen und sich den jeweiligen Umsetzungsfristen anschliessen.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Im ETH-Bereich werden jährlich gesamthaft über den reinen Forschungsbereich hinaus Güter und Dienstleistungen im Umfang von rund 350 Mio. Franken¹ eingekauft. Der Forschungsbereich sieht die Anwendung des Beschaffungsrechts dabei eher als zusätzliche Hürde (Einschränkung, Verzögerung usw.). Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) diese Querschnittsprüfung über die Beschaffungen in der Forschung im ETH-Bereich in ihr Jahresprogramm 2023 aufgenommen.

2017 wurde im Rahmen einer EFK-Prüfung letztmals eine Beschaffungsprüfung im ETH-Bereich durchgeführt.² Diese legte den Fokus auf die Zusammenarbeit im strategischen Beschaffungswesen innerhalb des ETH-Bereichs, namentlich auf die KoBe ETH+. Die Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich und Partner (KoBe ETH+) wurde im Jahr 2003 als Bindeglied ins Leben gerufen. KoBe ETH+ ist nach eigenen Angaben «für die strategische Beschaffungsplanung und deren Koordination» zuständig.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Prüfungsziel ist die Beurteilung, ob die Instrumente des Beschaffungsrechts (insbesondere Dialogverfahren und Ausnahmebestimmungen) zielführend genutzt werden.

Dazu sind folgende Prüffragen zu beantworten:

1. Werden die Instrumente des Beschaffungsrechts von den Institutionen wann immer angezeigt genutzt?
2. Ist die Anwendung der Instrumente des Beschaffungsrechts in ausgewählten Fällen korrekt erfolgt?
3. Hat sich die Koordination zwischen den Institutionen seit der letzten EFK-Prüfung so weit wie möglich verbessert?

Insbesondere die Beantwortung der dritten Frage geht über den Fokus von Beschaffungen im Forschungsbereich hinaus.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Zingg (Revisionsleitung), Katrin Linhart und Roland Thierstein vom 22. Januar bis 5. April 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber.

Zur Beantwortung der Prüffragen hat die EFK bei den beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich (ETH Zürich) und Lausanne (EPFL) sowie den vier Forschungsanstalten Paul Scherrer Institut (PSI), der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (Empa), der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) und der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag) die Beschaffungsorganisation und -prozesse sowie die Abwicklung der Beschaffungen anhand von rund 60 ausgewählten Fallbeispielen — mit Fokus auf die Forschungsgeräte — geprüft.

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

¹ Quelle Geschäftsberichte ETH-Bereich (Material- und Warenaufwand / Informatikaufwand / Dienstleistungen)

² EFK-17444, verfügbar auf der Website der EFK.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Institutionen des ETH-Bereichs umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechungen fanden am 22. (EPFL) und 29. Mai 2024 statt. Teilgenommen haben:

ETH-Rat	Leiterin Rechtsdienst, Leiter und stellvertretende Leiterin Internes Audit
ETH Zürich	Vizepräsident Finanzen und Controlling, Vizepräsident für Infrastruktur Leiter Einkaufskoordination, Leiterin ID Corporate Centre, Direktor Informatikdienste
EPFL	Vice-président pour les opérations, Vice-présidente associée centres et plateformes Vice-présidente pour les finances, Directeur du domaine des achats Responsable d'unité des équipements et des centres Directeur et collaborateur du département de contrôle interne et de gestion des risques
PSI	Leiter Finanzen, Compliance Officer
WSL	Leiterin Planung und Logistik. Leiter Betrieb
Empa	Departementsleiter Corporate Services, Leiter Einkauf
Eawag	Leiterin Finanzen
EFK	Mandatsleiterin, Federführender, Revisionsleiter, Prüftteam

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Schulleitungen und den Direktionen der Forschungsanstalten bzw. dem ETH-Rat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 UMFELD UND UMFANG

Organisation und Umfeld ETH-Bereich

Der ETH-Bereich umfasst die ETH Zürich, die EPFL sowie die vier Forschungsanstalten PSI, Empa, WSL und Eawag. Das strategische Führungs- und Aufsichtsorgan des ETH-Bereichs ist der ETH-Rat. Weiter besteht mit der Koordinierten Beschaffung im ETH Bereich und Partner (KoBe ETH+) ein Gremium, um die Zusammenarbeit im Beschaffungsbereich zu koordinieren, mit dem Ziel Synergien und entsprechende Skaleneffekte zu nutzen. Der einzige Partner ist aktuell die Universität Zürich.

Rund 25 000 Personen arbeiten in den schweizweit 17 Haupt- und Aussenstandorten der Institutionen des ETH-Bereichs.

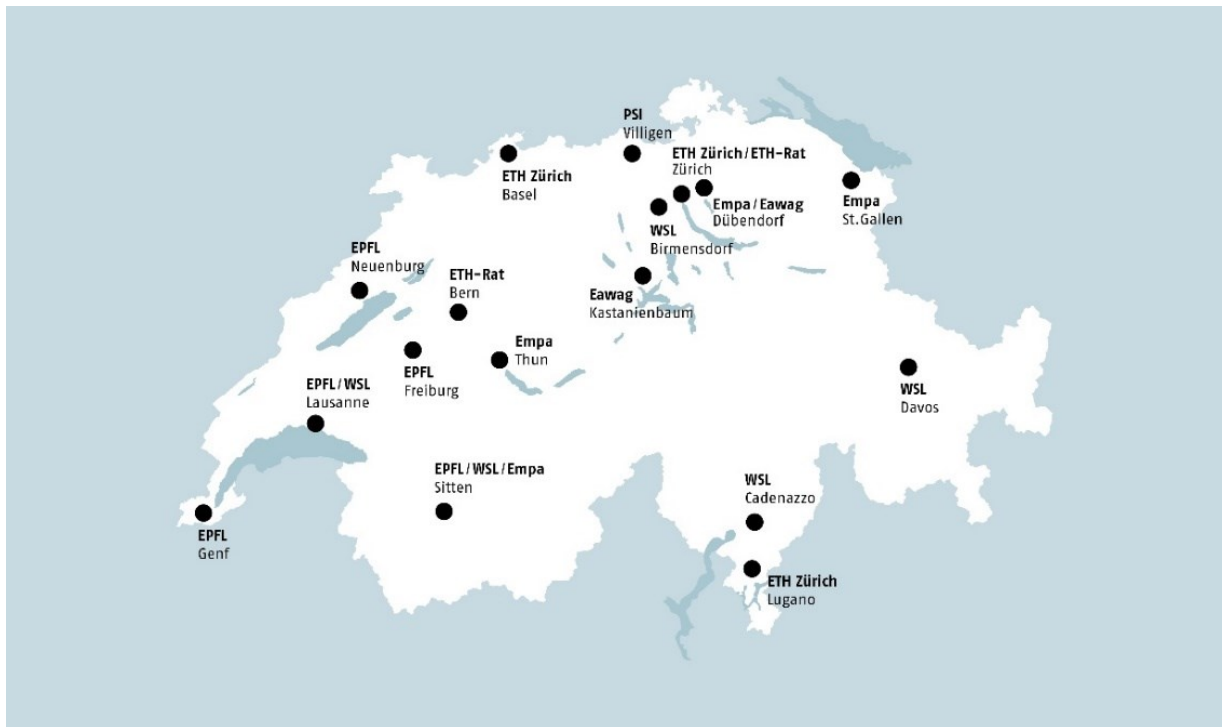


Abbildung 1: Übersicht Standorte der Institutionen des ETH-Bereichs (Quelle: www.ethrat.ch/de/eth-bereich/portrat-eth-bereich/)

Der Bund bestimmt im ETH-Gesetz den Zweck der zwei Hochschulen und vier Forschungsanstalten. Im Rahmen der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) 2021–2024 konkretisieren Bundesrat und Parlament die strategischen Ziele des Bundesrats für den ETH-Bereich. Der ETH-Rat bestimmt innerhalb dieser Ziele die Strategie für den ETH-Bereich³ und vertritt diesen gegenüber Politik sowie Behörden des Bundes. Für den Beschaffungsbereich massgebende Ziele aus der Strategie liegen beispielsweise in den möglichen Kosteneinsparungen durch erhöhte Zusammenarbeit der Institutionen sowie im Grundsatz der wirtschaftlichen und wirksamen Verwendung der Bundesmittel. Die operative Führung liegt im ETH-Bereich autonom bei den beiden Hochschulen und den vier Forschungsanstalten.

³ Strategischer Plan 2021–2024 des ETH-Rats für den ETH-Bereich vom Februar 2019 (Strategischer Plan 2025–2028 des ETH-Rats für den ETH-Bereich vom Juni 2022 vorerst im Kontext der BFI-Botschaft 2025–2028 [aktuell in Entwurf])

Beschaffungsvolumen

Der jährliche Sachaufwand beträgt im ETH-Bereich rund 1 Mrd. Franken und fällt zu über 80 % bei den beiden Hochschulen ETH Zürich und EPFL an (vgl. Abb. 2).

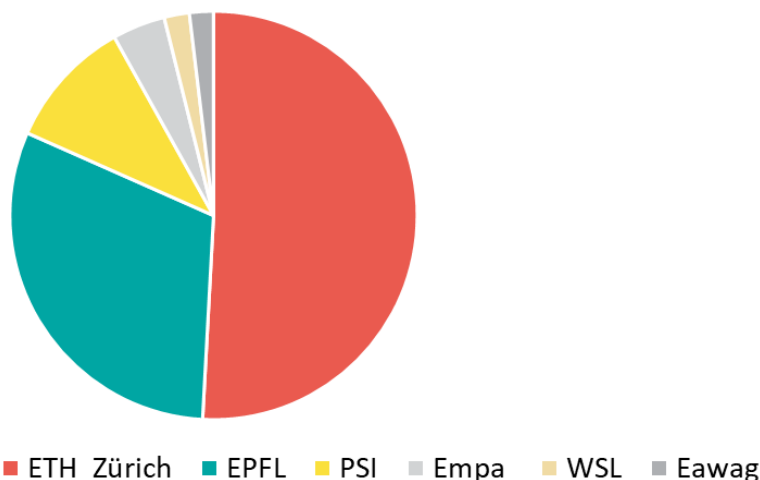


Abbildung 2: Verteilung Beschaffungsvolumen 2023 Total 1 037 Mrd. Franken (Quelle: Geschäftsbericht ETH-Bereich 2023, Darstellung EFK)

Vom gesamten Sachaufwand fallen für die Beschaffung von Material und Waren jährlich rund 160 Mio. Franken (vgl. Abb. 3) und für die Informatik weitere 100 Mio. Franken an. Die Auswahl der Fallbeispiele erfolgte aus diesen beiden Bereichen und mit Fokus auf die Forschung. Die Beschaffung von Dienstleistungen im Umfang von rund 90 Mio. Franken war nicht Bestandteil der Prüfung.

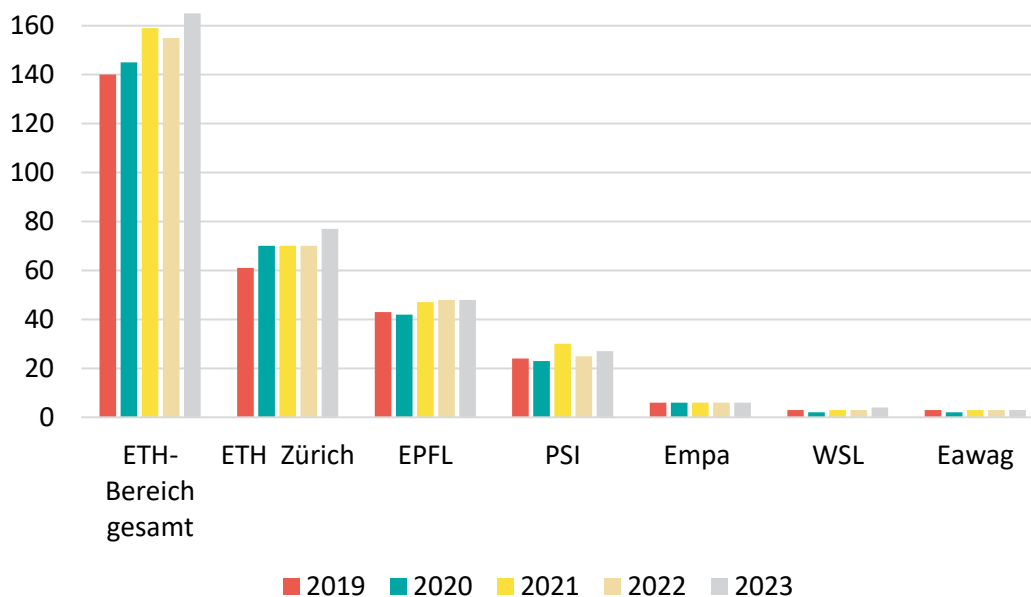


Abbildung 3: Material- und Warenaufwand in Mio. Franken (Quelle: Geschäftsberichte Institutionen ETH-Bereich, Darstellung EFK)

Beschaffungsverfahren

Bei den Bestellungen der Jahre 2021 und 2022 (Auswahl der Beschaffungen über 50 000 Franken) zeigten sich folgende Grössenordnungen an angewandten Beschaffungsverfahren⁴:

- 54 % freihändige Verfahren
- 5 % Einladungsverfahren
- 41 % offene und selektive Verfahren

⁴ Auswertung anhand der Beschaffungsvolumen

Mit durchschnittlich 52 % liegt der Anteil freihändiger Verfahren⁵ an den Beschaffungen über 230 000 Franken (Staatsvertragsbereich) im ETH-Bereich sehr hoch. Zudem sind die Unterschiede pro Institution mit einer Bandbreite von 28 % bis 68 %⁶ sehr ausgeprägt.

Die von den Institutionen gelieferten Zahlen basieren auf den getätigten Beschaffungen mit einem Wert von über 50 000 Franken. Teilweise konnten die Institutionen — insbesondere für die Jahre 2019 und 2020 — die angewandten Beschaffungsverfahren nicht zuordnen.

3 INSTRUMENTE DES BESCHAFFUNGSRECHTS

Hauptziel des Beschaffungsrechts ist es, den wirtschaftlichen, effizienten und nachhaltigen Einsatz öffentlicher Mittel sicherzustellen und — damit verbunden — einen wirksamen Wettbewerb zu fördern. Als Grundsätze sind dabei die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Anbieterinnen, die Transparenz und Fairness der Vergabeverfahren sowie- im internationalen Kontext- die Marktöffnung und die Gewährung des gegenseitigen Zugangs zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten auch für Anbieterinnen mit Sitz im Ausland zu beachten.

Das Beschaffungsrecht ist im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) sowie der zugehörigen Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) geregelt. Dieses gilt auch für die Institutionen des ETH-Bereichs. In Abhängigkeit vom Auftragswert und der Schwellenwerte werden öffentliche Aufträge nach Wahl der Auftraggeberin entweder im offenen Verfahren, im selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren vergeben.

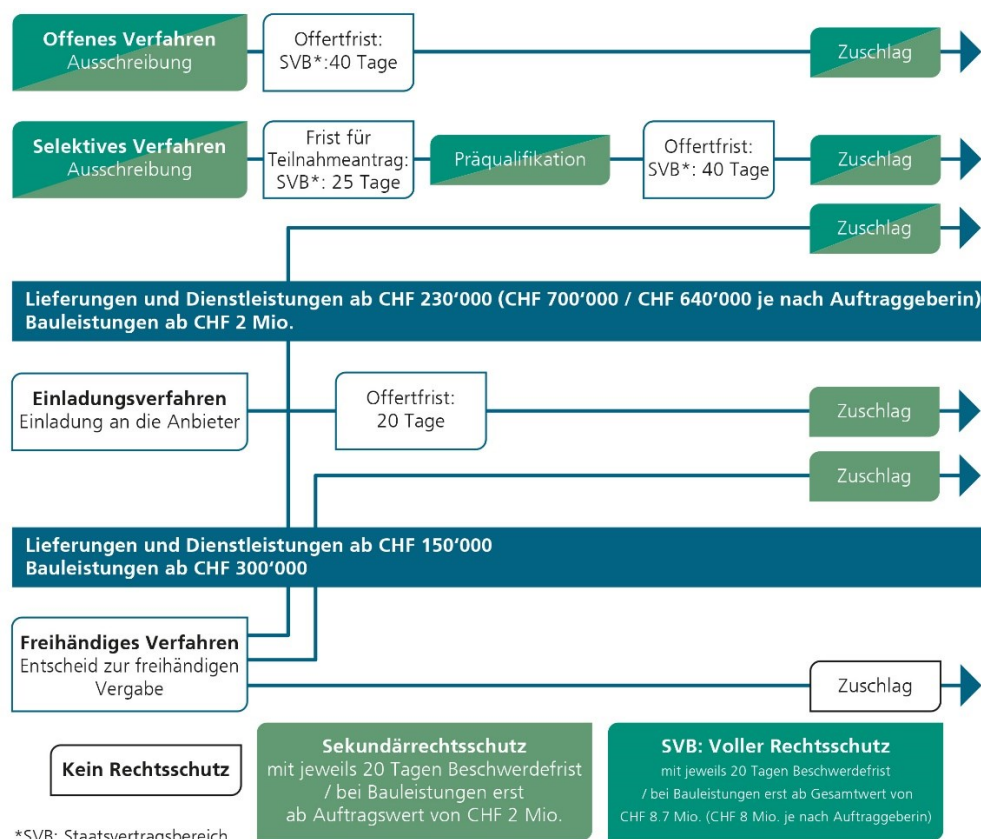


Abbildung 4: Übersicht Vergabeverfahren; Quelle: www.perimap.admin.ch

⁵ Auswertung anhand der Anzahl Beschaffungen

⁶ EPFL 28 %, WSL 33 %, PSI 52 %, ETH Zürich 59 %, Eawag 67 %, Empa 68 %

Bei komplexen Aufträgen, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei der Beschaffung innovativer Leistungen kann eine Auftraggeberin im Rahmen eines offenen oder selektiven Verfahrens einen *Dialog* mit den Anbietenden durchführen, um den Leistungsgegenstand zu konkretisieren und die Lösungen oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen.

Die Auftraggebenden können zudem Vereinbarungen im Rahmen aller Verfahrenstypen mit einer oder mehreren Anbietenden ausschreiben, die zum Ziel haben, die Bedingungen für die während eines bestimmten Zeitraums zu beschaffenden Leistungen, insbesondere deren Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommenen Mengen, festzulegen. Gestützt auf einen solchen *Rahmenvertrag* können die Auftraggebenden während dessen Laufzeit Einzelverträge abschliessen.

Die *funktionale Ausschreibung* ist kein eigenes Vergabeverfahren, sondern dient als Instrument um in einer Ausschreibung den Anbietenden möglichst viel Raum für ihre Lösungskonzepte bieten zu können. Funktional auszuschreiben hat zum Ziel, den Anbietenden das zu lösende Problem vorzulegen und ihnen dabei den Lösungsweg weitestgehend offen zu lassen. Vorgegeben werden nur In- und Output sowie die einzuhaltenden Rahmenbedingungen.⁷

3.1 Dialogverfahren und funktionale Ausschreibungen bislang kaum genutzt

Das Dialogverfahren sowie funktionale Ausschreibungen wurden bei den Beschaffungen im Forschungsbereich bislang nicht resp. nur in wenigen Einzelfällen eingesetzt, da die Verfahren nicht durchgängig bekannt sind resp. der Aufwand (z. B. bei Dialogverfahren) als zu gross beurteilt wurde.

Wie in Kapitel 2 aufgeführt, wird in den Institutionen des ETH-Bereich jede zweite Beschaffung über 230 000 Franken (Bereich des offenen Verfahrens) unter Anwendung einer Ausnahmebestimmung im freihändigen Verfahren⁸ durchgeführt.

Bislang klären die Bedarfsträgerinnen und -träger häufig im Vorfeld des eigentlichen Beschaffungsverfahrens die am Markt verfügbaren Spezifikationen der Beschaffungsgegenstände in Gesprächen mit den Anbietenden. Daraus resultiert vielfach die Wahl eines bestimmten Geräts, welches sich aus Sicht der Bedarfsträger am besten eignet. Dessen technische Spezifikationen führen einerseits teilweise dazu, dass mit der Einzigartigkeit ein freihändiges Verfahren begründet wird. Andererseits fliessen diese Spezifikationen in die Ausschreibungsunterlagen ein und können durch eine zu enge Eingrenzung auf ein bestimmtes Gerät dazu führen, dass der Markt im Sinne eines wirtschaftlichen Einsatzes der zur Verfügung stehenden Mittel nicht wirken kann.

BEURTEILUNG

Mit dem hohen Anteil an «überschwelligen Freihändlern» gehen finanzielle Risiken und Compliance-Risiken einher.

Die aktuelle Praxis fördert die Vorbefassung (Art. 14 BöB⁹) sowie eine zu spezifisch auf ein bestimmtes Gerät festgelegte technische Spezifikation (Art. 30 Abs. 3 BöB), was nicht im Sinne des Beschaffungsrechts ist und zudem eine wirtschaftliche Beschaffung erschweren oder gar verhindern kann.

Der Markt – und damit die Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungen – würde durch das Dialogverfahren oder die funktionale Ausschreibung gerade auch bei komplexeren Beschaffungsgegenständen stärker einbezogen.

Anstelle der bisherigen Praxis der freihändigen Vergabe über den Schwellenwerten an einzelne Lieferantinnen und Lieferanten, bietet sich das Dialogverfahren ab einem gewissen Volumen und in bestimmten Fällen an, um die Entwicklung mit mehreren Anbietenden im Dialog durchzuführen.

⁷ Anleitung Funktionale Ausschreibung des KBB 2018 (www.perimap.admin.ch/goto_bbl01_file_38080_download.html)

⁸ Ausnahmebestimmungen gem. Art. 21 BöB

⁹ SR 172.056.1 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen

Dadurch würde der Markt breiter resp. überhaupt einbezogen. Die Chance wird grösser, dass bzgl. Qualität und Wirtschaftlichkeit eine Optimierung erreicht werden kann. Damit wird auch dem beschaffungsrechtlich geforderten Grundprinzip der Förderung des Wettbewerbs Rechnung getragen. Das Dialogverfahren bringt durch das mehrstufige Verfahren einen erhöhten Aufwand und Zeitbedarf mit sich, d.h. es ist jeweils die Verhältnismässigkeit des Aufwands zu prüfen und ein entsprechender Vorlauf einzuplanen.

Analog bietet der Einsatz von funktionalen Ausschreibungen dieselben Chancen, indem den Anbietenden die Möglichkeit gegeben wird, ihr vorhandenes Knowhow einzubringen. Dadurch erhalten die Beschaffenden nebst mehreren Angeboten auch verschiedene bewertbare Varianten, mit welchen das angestrebte Ziel erreicht werden kann.

Der vermehrte Einsatz der Instrumente «Dialogverfahren» sowie «funktionale Ausschreibung» sollte künftig geprüft und wo sinnvoll umgesetzt werden. Für die Empfehlung wird auf Kapitel 4.6. verwiesen.

3.2 Teilweise kein Vertragsmanagement und nur wenige Rahmenverträge

Bis auf das PSI, den Bereich ECO der EPFL sowie den Bereich IT der ETH Zürich, verfügen die geprüften Stellen bislang über kein systemgestütztes Vertragsmanagement. Hierzu bestehen Bestrebungen bei den Hochschulen, welche sich jedoch noch in den Anfängen befinden.

Die einzelnen Institutionen des ETH-Bereichs sowie die KoBe ETH+ führen nur wenige Rahmenverträge. Jedoch führen die Institutionen mit verschiedenen Lieferanten, bei welchen wiederkehrend wesentliche Einkaufsvolumen realisiert werden (Top-Lieferanten) Verhandlungen durch und schliessen mehrjährige Rahmenvereinbarungen mit Preisnachlässen ab. Dies geschieht vielfach im Namen der KoBe ETH+ und zum Nutzen aller Institutionen. Die Rahmenvereinbarungen beinhalten meist keine Mengenangaben und werden in keinem formellen Verfahrensrahmen abgewickelt.

Die im vereinbarten Zeitraum vorgesehenen Bezugsvolumen sind nicht bekannt, werden jedoch auf der Basis der Umsätze der vergangenen Jahre hochgerechnet.

Die Rahmenvereinbarungen werden nicht wie Rahmenverträge nach den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechtes abgeschlossen. Die Verhandlungen erfolgen vielfach in Gesprächen direkt mit den Anbietern.

Der Aufwand der KoBe ETH+, um die Rabatte der Rahmenvereinbarungen zu erzielen, ist schwierig zu beziffern. Von 2010 bis 2022 hat die KoBe ETH+ für die Verhandlungen mit den Lieferanten und den Abschluss der Rahmenvereinbarungen eine externe Unterstützung beigezogen, welche jährlich zwischen 30 000 und 50 000 Franken kostete. Mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarungen bestehen bei den Institutionen jedoch keine zwingenden Bezugspflichten, d.h. die bestellenden Personen bleiben frei in der Wahl des Lieferanten. Bei der Mehrheit der Institutionen erhält man die ausgehandelten Rabatte zudem nur, wenn man über einen gewissen Kanal bezieht (Kataloge). Die Zuweisung der erfolgten Einkäufe zu den einzelnen Rahmenvereinbarungen erfolgt nicht, d.h. eine Auswertung über den Stand der Ausschöpfung pro Rahmenvereinbarung kann nicht erstellt werden. Eine Überprüfung der Umsetzung der verhandelten KoBe ETH+ Preisnachlasse findet nicht statt, da die Konditionen nicht in der Datenbank des ERP-Systems der Institutionen hinterlegt und damit den belegprüfenden Finanzabteilungen nicht durchwegs bekannt sind.

BEURTEILUNG

Ohne Vertragsmanagement fehlt auch eine einfach zugängliche Gesamtübersicht, welche zur Überwachung und Steuerung für eine rechnungsführende Organisation zentral ist. Fehlt dieses Wissen, besteht das Risiko von schlechten Planungen, Missverständnissen oder verpassten Fristen.

Eine Wirkung der Rahmenvereinbarungen kann nur dann wirklich nachgewiesen werden, wenn die betreffenden Bezüge erfasst und die Umsetzung kontrolliert wird. Nur dann lässt sich auch der Aufwand für die Rabattverhandlungen wirklich rechtfertigen.

Die EFK sieht Potenzial für den Abschluss von Rahmenverträgen durch den ETH-Bereich. Bereits bestehende Analysen der umsatzstärksten Lieferanten und der beschafften Güter sollten genutzt werden, um das Potential für Rahmenverträge auszuweisen resp. zu nutzen. Bei bestehenden Rahmenverträgen müsste auch über diese bezogen werden. Dies wäre von der Institution vorzugeben und zu kontrollieren.

Der Abschluss von Rahmenverträgen, insbesondere mit festgelegten Mengen, würde zwar eine viel konkretere mehrjährige Bedarfsplanung bedingen. Aber es würde sich hierdurch die Ausgangslage für die Anbietenden stark verändern: Mit dem klar definierten Beschaffungsgegenstand und -umfang können vorteilhaftere Konditionen erreicht und damit Einsparungen erzielt werden. Den Institutionen stünde damit auch die Grundlage zu einer aktiven Vertragssteuerung zur Verfügung.



EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, in Zusammenarbeit mit den Institutionen des ETH-Bereichs die Einführung eines Vertragsmanagements mittelfristig bei allen Institutionen, wo nicht vorhanden, einzuplanen. Ziel ist, alle relevanten Daten jederzeit verfügbar zu machen, um eine laufende Überwachung und Steuerung aller Verträge sicherzustellen. Die Kompatibilität innerhalb des ETH-Bereichs ist dabei anzustreben.



STELLUNGNAHME DES ETH-RATS

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Jede Institution schliesst ihre eigenen Verträge ab. Ein auf die Grösse, Organisation und das Vertragsvolumen der Institution abgestimmtes Vertragsmanagement erachtet der ETH-Rat als sinnvoll und nötig. Es sollte in seiner Ausprägung angemessen und zweckmässig sein, insb. auch dann, wenn es um eine kleinere Anzahl von Verträgen geht, namentlich bei den kleineren Institutionen. Eine einheitliche, vollkommen systemgestützte Ausgestaltung des Vertragsmanagements im ETH-Bereich wäre derzeit hingegen mit Blick auf Aufwand- und Ertrag solcher Systeme unverhältnismässig. Der ETH-Rat nimmt die Empfehlungen im Sinn dieser Ausführungen an und wird deren Umsetzung an einer nächsten Bereichssitzung gemeinsam mit den Institutionen an die Hand nehmen. Der ETH-Rat wird die Institutionen unterstützen und vermehrt auffordern, ihre Wahl der Systeme aufeinander abzustimmen, wo immer sinnvoll. Dies entspricht auch den Bestrebungen des ETH-Rats im Rahmen des Projekts «Fit for the Future: Organisationsentwicklung ETH-Bereich».



EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, in Zusammenarbeit mit den Institutionen des ETH-Bereichs das Potential für den Abschluss von Rahmenverträgen zu analysieren, auszuweisen und wo sinnvoll umzusetzen. Ziel ist es, durch den Wechsel von Rahmenvereinbarungen zu Rahmenverträgen Einsparungen zu realisieren.



STELLUNGNAHME DES ETH-RATS

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der ETH-Rat teilt auch hier die Auffassung der EFK, dass diese Empfehlung nur in Zusammenarbeit und in Absprache mit den Institutionen des ETH-Bereichs umgesetzt werden kann und dass es sinnvoll ist, die Möglichkeit von Rahmenverträgen und ein allfälliges Einsparpotential abzuklären. Der ETH-Rat nimmt die Empfehlungen an und wird deren Umsetzung an einer nächsten Bereichssitzung gemeinsam mit den Institutionen an die Hand nehmen.

4 WIRTSCHAFTLICHKEIT UND COMPLIANCE BEI BESCHAFFUNGEN

4.1 Das Beschaffungsrecht wird nicht immer vollständig eingehalten

Die Prüfung der Fallbeispiele zeigte teilweise Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben oder vom Grundsatz des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel auf:

- Bei Einladungsverfahren und freihändigen Verfahren über dem Schwellenwert (vgl. Abb. 4) liegen keine Pflichtenhefte (technischen Spezifikationen, Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung oder Eingabefristen) vor. Die Definition des Beschaffungsgegenstands erfolgt teilweise nur mündlich.
Entsprechend sind die Bewertungen der Angebote und der Zuschlagsentscheid nicht in jedem Fall nachvollziehbar. Die Zuschläge werden im Einladungsverfahren zudem nicht allen Anbietern eröffnet und damit der Zugang zu den Rechtsmitteln nicht vollumfänglich gewährt.
- Das Einholen von mehreren Angeboten wird teilweise mit dem zwingenden Wechsel zum Einladungsverfahren verstanden. Dabei wird jedoch oft einzig das Verfahren als solches betitelt, die damit zwingend verbundenen Verfahrensschritte (s. obgenannte Punkte) jedoch nicht durchgeführt.
- Das Einholen von Vergleichsofferten im Bereich der freihändigen Verfahren wird je nach Institution sehr unterschiedlich genutzt. Dabei weisen die internen Vorgaben grosse Unterschiede auf. Die Bandbreite reicht diesbezüglich von 10 000 Franken (EPFL) bis zu keinen spezifischen Vorgaben, d. h. ab 150 000 Franken (Empa). Insgesamt sind die Vorgaben jedoch wenig zwingend bzw. wird bei Abweichungen nicht immer eine Nachbesserung gefordert.

Die Kenntnisse der Verfahrensvorschriften, insbesondere ausserhalb des Staatsvertragsbereich (vorliegend < 230 000 Franken), liegen bei den Beschaffungsstellen nicht ausgeprägt vor resp. sind bei den Bedarfsträgern weitgehend unbekannt. Wiederkehrende Schulungen, Infoveranstaltungen o. ä. um das Beschaffungs-Knowhow aufzufrischen bzw. aktuell zu halten sind bei den geprüften Stellen nicht durchwegs verankert.



BEURTEILUNG

Die aufgeführten Abweichungen zeigen, dass das Beschaffungsrecht teilweise nicht eingehalten wird. Es ist deshalb möglich, dass die Institutionen folglich nicht immer die vorteilhaftesten Angebote einkaufen. Dies erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit von Beschwerden und damit steigt auch das Risiko eines Reputationsschadens.

Die Möglichkeit zum Einholen von Vergleichsofferten und der Durchführung von Verhandlungen gemäss Art. 21 Abs. 1 BÖB sollte im Sinne der wirtschaftlichen Mittelverwendung ab einem gewissen Betrag genutzt werden. Jedoch ist darauf zu achten, dass die Verfahren dadurch nicht automatisch als Einladungsverfahren abgewickelt werden.

Vielmehr sollen sie als freihändige Verfahren, allenfalls ergänzt um den Zusatz «mit Konkurrenzofferten», durchgeführt werden. Um die gewünschte Wirkung zu erzielen, sollten die jeweiligen Vorgaben als verbindlich festgelegt und deren Einhaltung mit entsprechenden Kontrollen überprüft werden.



EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, in Zusammenarbeit mit den Institutionen des ETH-Bereichs die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei der Abwicklung der Beschaffungsverfahren (insbesondere des Einladungsverfahrens) mit entsprechenden Massnahmen (Schulung, Kontrollen o. ä.) sicherzustellen.



STELLUNGNAHME DES ETH-RATS

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der ETH-Rat teilt auch hier die Auffassung der EFK, dass diese Empfehlung nur in Zusammenarbeit und in Absprache mit den Institutionen des ETH-Bereichs umgesetzt werden kann und dass die regelmässige Sensibilisierung und Schulung der Beschaffenden bzw. Bedarfsträger mit Blick auf die Einhaltung des Beschaffungsrechts wichtig sind. Der ETH-Rat nimmt die Empfehlung an und wird deren Umsetzung an einer nächsten Bereichssitzung gemeinsam mit den Institutionen an die Hand nehmen.

4.2 Bedarfsnachweisprüfung durch Fachorgane ist sinnvoll

Da es sich beim Bedarf aus den Forschungsbereichen vielfach um hochkomplexe technische Geräte und Zubehör handelt, ist dessen Beurteilung für den Bereich Einkauf vielfach sehr schwer resp. nicht möglich. Vom Einkauf werden die Begründungen primär auf ihre Plausibilität geprüft und beurteilt, ob die Bedarfsträger ausreichende Abklärungen vorgenommen haben.

Bei der ETH Zürich, der EPFL sowie der Eawag bestehen fachliche Organe¹⁰, welche eine zusätzliche resp. übergeordnete fachliche Beurteilung des angemeldeten Bedarfs ausserhalb der einzelnen Forschungsbereiche vornehmen. Die Beurteilung dieser Fachorgane wird den finanzkompetenten Organen abgegeben und steht diesen als weitere Grundlage für den Genehmigungsentscheid zur Verfügung.



BEURTEILUNG

Die EFK begrüsst, dass die ETH Zürich, die EPFL und die Eawag diese zusätzliche Beurteilung des Bedarfs von Forschungsgeräten durch ein übergeordnetes Fachorgan vornehmen lassen. Eine fachliche Beurteilung des Bedarfs in hochspezialisierten Bereichen kann durch den Einkauf nicht selbst geleistet werden. Eine neutrale fachliche Beurteilung, idealerweise mit einer übergeordneten Sichtweise, trägt dazu bei, dass Geräte und Zubehör effektiv nur in der zwingend nötigen Qualität und Menge (Prüfung bzgl. bereits vorhandener Geräte innerhalb der Institution oder sogar innerhalb des ETH-Bereichs) beschafft werden. Die Genehmigungsorgane können dadurch auf neutraleren Grundlagen entscheiden und der sparsame und wirtschaftliche Einsatz von öffentlichen Mittel wird gefördert.

Die EFK regt daher an, dass PSI, Empa und WSL die Implementierung eines ähnlichen Fachorgans innerhalb ihrer Organisation prüfen oder sich einem bestehenden Organ im ETH-Bereich anschliessen.

¹⁰ ETH Zürich: Equipment Commission / EPFL: Strategic Committee (seit 2024) / Eawag: Analytische Kommission Anacom

4.3 Marktabklärungen werden nicht transparent durchgeführt

Im Forschungsbereich und insbesondere bei hochkomplexen Spezialgeräten ist der Markt nicht gross und sowohl die Forschenden (Bedarfsträger), als auch die Lieferanten treiben die Entwicklung der Geräte stetig voran. Im Rahmen von Publikationen (Fachzeitschriften o. ä.) und Fachmessen findet ein reger Austausch zwischen den Parteien statt. Dadurch besteht eine grosse Nähe zwischen Bedarfsträgern und Lieferanten, welche grosses Potenzial für Interessenskonflikte mit sich bringt.

Diese Rahmenbedingungen führen häufig dazu, dass im konkreten Beschaffungsgeschäft die Klärung der möglichen technischen Spezifikationen in direkten Einzelgesprächen mit den Anbietern (vgl. Kap. 3.1) stattfindet. Es liegen in der Regel keine Unterlagen vor, welche die geplante Vorgehensweise (bspw. Erfahrungsaustausch mit anderen Behörden oder Nutzung von öffentlichen Datenbanken) und Ergebnisse der durchgeführten Abklärungen dokumentieren.

Beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), als eine der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes, steht zum Thema Marktabklärungen ein Merkblatt zur Verfügung, in welchem die Ziele, Herausforderungen und mögliche Vorgehensweisen beschrieben sind. Darin ist u.a. auch die Möglichkeit aufgeführt, die Anfrage an potentielle Anbieter (Request for Information) durch Publikation auf der gemeinsamen elektronischen Beschaffungsplattform von Bund, Kantonen und Gemeinden (simap) vorzunehmen.

BEURTEILUNG

Durch den intensiven Einbezug der Anbietenden zu Beginn des Beschaffungsprozess können diese die Spezifizierung des Bedarfs stark beeinflussen. Diese Einschränkung kann dazu führen, dass nur eine mögliche Anbieterin verbleibt, welche den Zuschlag freihändig ohne Konkurrenzofferte erhält.

Mit den individuell geführten Lieferantengesprächen können zudem die Grundsätze des Beschaffungsrechts wie beispielsweise Gleichbehandlung aller Anbieter (übermässige Vorbefassung) oder Transparenz verletzt werden. Diesen Risiken können die Institutionen des ETH-Bereichs mit einer transparent durchgeführten und nachvollziehbar dokumentierten Marktabklärung begegnen. Zudem liegt im Falle einer Beschwerde die Beweislast bei der Beschaffungsstelle. Sie ist demnach gut beraten, darlegen zu können, wie sie ihre Markteinschätzung und damit Wahl des Beschaffungsverfahrens begründet. Die zuständigen Personen sind bzgl. dieser Risiken zu sensibilisieren.

Die vom BBL zur Verfügung gestellten Unterlagen sollten konsultiert werden. Selbstverständlich sind Aufwand und Umfang für eine Marktabklärung immer in Relation zum Beschaffungsgegenstand/-volumen zu setzen. Es soll nicht zu einer wenig sinnstiftend, administrativen Pflichtübung werden.

Für die Empfehlung wird auf Kapitel 4.6. verwiesen.

4.4 Allgemeine Geschäftsbedingungen und Vertragsmuster des Bundes kommen nicht immer zur Anwendung

Die Auftragserteilung bei den einzelnen Institutionen erfolgt weitgehend mittels Bestellformulare aus den ERP-Systemen. In den Formularen sind nur wenige Vertragsbestimmungen enthalten und diese sind meistens begrenzt auf die Bestellsumme, den Verweis auf das Angebot der Auftragnehmer und zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes.

Vielfach werden die Vertragsbestandteile ohne Festsetzung derer Rangfolge aufgelistet, es werden die AGB des Lieferanten zusätzlich aufgeführt oder diese sind Bestandteil des Angebots. Die AGB der Lieferanten enthalten teilweise Klauseln, welche die AGB der Bestellerin in Nachgang setzen oder Bestimmungen (z. B. bzgl. ungesicherte Vorauszahlungen) zum Vorteil des Lieferanten enthalten.

Laut Interviewaussagen gründet die Problematik betreffend AGB einerseits im teilweise vorhandenen Widerstand der Lieferanten die AGB des Bundes anzuerkennen. Andererseits liegt es im Versäumnis der Bedarfsträger bei der Offertanfrage die AGB des Bundes den Anbietenden bereits bekannt zu machen und darauf hinzuweisen, dass diese als Vertragsbestandteil anerkannt werden müssen.

Gemäss Art. 11 VöB hat die Auftraggeberin einen schriftlichen Vertrag abzuschliessen und ihre AGB anzuwenden, es sei denn die Art der Leistung erfordere besondere Vertragsbedingungen.

Die Bestätigungen der Bestellung werden bei den Lieferanten nicht durchgängig eingefordert.

Q BEURTEILUNG

Ohne klare Festlegung der Rangfolge der einzelnen Vertragsbestandteile können den Bestellenden im Streitfall Nachteile erwachsen, wenn sich Inhalte widersprechen. Beispielsweise könnten mit der «vorrangigen» Aufführung des Angebots, die darin implementierten AGB integrierter Bestandteil werden, ohne dass die Bestellenden den genauen Inhalt kennen und damit ungewollte Verpflichtungen eingehen.

Ab einer gewissen Vertragssumme oder Komplexität des Beschaffungsgegenstands scheint die Verwendung eines Vertragswerks, wie bspw. gemäss Mustervorlage «Kaufvertrag für Güter» des Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund angebracht. Dieses sollte — nebst den beidseitigen rechtskräftigen Unterschriften — mindestens Angaben zu den Vertragsbestandteilen inkl. deren Rangfolge, zum Kaufgegenstand und der Lieferung sowie zu der Rechnungsstellung und den Zahlungskonditionen enthalten. Die Rechtssicherheit wird dadurch erhöht und allfällige Widersprüche weitgehend geklärt.

Um Missverständnisse zwischen den Parteien vorzubeugen, ist es sinnvoll, zumindest bei Bestellungen, welche preislich oder inhaltlich vom ursprünglichen Angebot abweichen, explizit eine Auftragsbestätigung einzufordern. Insgesamt sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Rechtssicherheit ausreichend sicherzustellen.

Für die Empfehlung wird auf Kapitel 4.6. verwiesen.

4.5 Weitere Einsparmöglichkeiten durch zentralen Einkauf und Bündelung

In den Hochschulen ist der Einkauf jeweils nicht über die gesamte Institution, d.h. nur über Teilbereiche in sich zentral organisiert. Die Einkaufseinheiten sind unterschiedlichen Departementen unterstellt. Dies erschwert die Durchsetzung gewisser Anliegen.

Das Einkaufsverhalten kann nicht vollumfänglich aufgezeigt werden, da durch unterschiedliche Vorgaben, betreffend die Schwellenwerte für die Erfassung der Beschaffungen über die Bestellsysteme, den Institutionen (ausser PSI) die Auswertungsmöglichkeiten fehlen. Dementsprechend sind den Organisationen nicht durchwegs bekannt, was und durch wen eingekauft wird. Aktuell sind nur wenige Vorgaben bzgl. der Regelung resp. der Einschränkung der Lieferanten- und Systemwahl implementiert, welche zudem mehrheitlich empfehlenden und nicht verpflichtenden Charakter aufweisen. D. h. eine nicht abschliessend bekannte Anzahl von Mitarbeitenden kann in den Organisationen weitgehend frei wählen, welche Lieferanten sie berücksichtigen. Den daraus möglichen negativen Auswirkungen, d.h. wenn Abteilungen eigenmächtig Materialien oder Dienstleistungen einkaufen, ohne die Einkaufsabteilung einzubeziehen (Maverick-Buying) steht wenig Widerstand entgegen.

Der Bedarf an gewissen Forschungsgeräten, wie bspw. Massenspektrometer, Vakuumpumpen oder Mikroskope, und an gleichen Verbrauchsmaterialien besteht im ETH-Bereich mannigfach. Entsprechend besteht durch die Nutzung der Skaleneffekte ein grosses Einsparpotenzial bei der Beschaffung dieser Geräte und Materialien. Die Koordination der Einkäufe von solch gleichartigen Geräten über alle Abteilungen und allenfalls über alle Institutionen des ETH-Bereichs bedarf jedoch eines grossen zeitlichen Vorlaufs, welcher mit dem aktuellen Einbindungszeitpunkt der Einkaufsbereiche (siehe Ziffer 4.6) nicht zur Verfügung steht.

Q BEURTEILUNG

Durch die Schnittstellen und die unterschiedlichen Zuständigkeiten, welche sich durch eine dezentrale Einkaufsorganisation ergeben, besteht das Risiko von Doppelspurigkeit und der ungenügenden Durchsetzung standardisierter Prozesse. Mit einer Zentralisierung des Einkaufs könnten bei den Hochschulen die Einkaufsprozesse weiter optimiert und Einsparungen erzielt werden.

Um diese Wirkung effektiv zu erzielen, bedarf es jedoch zwingender interner Vorgaben, wer bei welchem Lieferanten welche Produkte beschaffen darf bzw. muss.

Das Bündelungspotenzial könnte durch die koordinierte Beschaffung von gleichartigen Gütern noch besser ausgeschöpft werden und damit noch bessere Konditionen aufgrund der Skaleneffekte erreicht werden.

Für die Empfehlung wird auf Kapitel 4.6. verwiesen.

4.6 Einkauf zu spät einbezogen und mit zu wenig Einfluss innerhalb der Organisationen

Die Institutionen sind auf die Erfüllung ihrer Hauptaufgaben Lehre und Forschung ausgerichtet. Die Bereiche «Einkauf/Beschaffung» können dadurch oftmals nur wenig Einfluss auf die Beschaffungen nehmen. Die durchgeführte Prüfung zeigt, dass die Beschaffungsverfahren oft zu grossen Teilen durch die Bedarfsträger gesteuert werden. Diese beurteilen den Einbezug des Einkaufs als früh und ausreichend.

Die Prüfung einzelner Fallbeispiele zeigt jedoch, dass der Einkaufsbereich vielfach erst Kenntnis der anstehenden Beschaffungen erhält, nachdem die Finanzierung der Forschungsprojekte definitiv genehmigt wurde oder später aufgrund des eingereichten Bestellantrags. Aus Sicht der Forschenden sollten zu diesem Zeitpunkt die benötigten Geräte und Materialien bereits geliefert sein resp. die Beschaffungsverfahren möglichst schnell realisiert werden. Die Abklärungen werden dabei oft bereits durch die Bedarfsträger vorgenommen und Angebote von verschiedenen Lieferanten liegen bereits vor. Eine Korrektur oder Rückweisung bei allenfalls unkorrekt abgewickelten Verfahrensschritten durch die Zuständigen des Einkaufs kann — aufgrund der nicht vorhandenen Weisungskompetenzen des Einkaufs — gegenüber den Bedarfsträgern aus den Forschungsbereichen in der Regel nicht durchgesetzt werden.

BEURTEILUNG

Die Einkaufsbereiche haben in den Organisationen nicht das nötige Gewicht und die notwendigen Kompetenzen, um wirtschaftlichere Beschaffungen erwirken zu können. Sie werden zu spät eingebunden resp. verfügen über zu wenig Steuerungskompetenzen.

Grundvoraussetzung, dass die Beschaffungsinstrumente optimal genutzt werden können, ist der frühe Einbezug des Einkaufs. Die Information zu den geplanten Beschaffungen resp. die Einbindung des Einkaufs sollte bereits in der Bedarfsplanung spätestens jedoch in der Budgetphase erfolgen.

Der EFK ist bewusst, dass die mehrjährige Bedarfsplanung im Forschungsbereich durch die unterschiedlichen Projekte, Finanzierungsquellen und die entsprechenden Entscheidungswege sowohl inhaltlich wie auch auf der Zeitachse herausfordernd ist.

Mit dem genannten früheren Einbezug des Einkaufs sowie der Erteilung von Weisungskompetenzen in beschaffungsrechtlichen Belangen sollen die in Kap. 3.1 sowie 4.3 bis 4.5 aufgezeigten Defizite massgeblich reduziert werden.

- Der Einkauf sollte künftig den Einsatz der Instrumente «Dialogverfahren» sowie «funktionale Ausschreibung» bei der Beschaffungsplanung prüfen und wo sinnvoll einsetzen. Ziel ist es, damit innovative Lösungen zu fördern, den Wettbewerb zu stärken und dadurch Einsparungen zu erzielen (vgl. 3.1).
- Die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben zur Abwicklung von transparenten Marktabklärungen sollte durch die Begleitung durch den Einkauf sichergestellt werden (vgl. Kap. 4.3).
- Der Einbezug des Einkaufs sollte vermehrt dazu führen, dass eine rechtsverbindliche Anwendung der AGB Bund sowie der Einsatz von Mustervorlagen für Vertragswerke ab einer gewissen Summe erfolgt. Dies sollte vorgängig zur Angebotsabgabe der Lieferantinnen und Lieferanten erfolgen (vgl. Kap. 4.4).

- Nicht zuletzt kann der Einkauf eine übergeordnete Rolle bzgl. Bündelung von Beschaffungen gleichartiger Geräte nur wahrnehmen, wenn die Kenntnis aller Beschaffungen mit dem dazu nötigen Vorlauf (Abklärungen innerhalb Organisation resp. innerhalb ETH-Bereich) zur Verfügung steht (vgl. Kap. 0).

Insgesamt kann die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen mit der Stärkung des Einkaufs erhöht und gleichzeitig die Risiken bzgl. der Nichteinhaltung der beschaffungsrechtlichen Grundsätze (Compliance) wie Gleichbehandlung, Transparenz und die Vermeidung von Interessenkonflikten reduziert werden.



EMPFEHLUNG 4

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, in Zusammenarbeit mit den Institutionen des ETH-Bereichs die Position der Bereiche «Einkauf/Beschaffung» in den Organisationen zu stärken und den frühzeitigen, verbindlichen Einbezug im Beschaffungsprozess sicherzustellen. Damit sollen die Compliance-Risiken reduziert, die Wirtschaftlichkeit erhöht und die Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft werden.



STELLUNGNAHME DES ETH-RATS

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Ausgestaltung der Organisation liegt in der Zuständigkeit jeder Institution, weshalb die Empfehlung nur in Zusammenarbeit mit den Institutionen umgesetzt werden kann. Der ETH-Rat teilt die Auffassung, dass der sachgerechte Einbezug der Einkaufsorganisation und ihres Fachwissens sicherzustellen ist soweit dies noch nicht gewährleistet ist und überdies zu prüfen ist, inwiefern deren Rolle verstärkt werden sollte. Ebenso ist es im Vorfeld einer Beschaffung sinnvoll, systematisch z. B. anhand einer Checkliste zu prüfen, ob ein Dialog oder eine funktionale Ausschreibung in Frage kommt, soweit dies noch nicht erfolgt. Er nimmt die Empfehlung an. Auch der erwähnte Nutzen einheitlicher AGB des Bundes einschliesslich bundesnaher Institutionen ist anerkannt. Der ETH-Bereich ist Beobachter bei der Beschaffungskonferenz des Bundes und wirkt regelmässig bei den Arbeiten zur Aktualisierung der AGB mit und übernimmt die jeweils neusten Fassungen der AGB. Auch die Institutionen werden darüber jeweils zeitnah informiert und erhalten die AGB, damit sie diese einsetzen können.

Der ETH-Rat wird deren Umsetzung an einer nächsten Bereichssitzung gemeinsam mit den Institutionen an die Hand nehmen.

5 KOORDINATION ZWISCHEN DEN INSTITUTIONEN

5.1 Nur wenig Veränderung seit 2017 bei der KoBe ETH+ erkennbar

Aus einer Prüfung der EFK im Jahre 2017¹¹ resultierten Empfehlungen zur verbindlicheren Zusammenarbeit des ETH-Bereichs im Einkauf, zur Einführung eines strategisches Lieferantenmanagements, zur Weiterentwicklung der Konditionenvereinbarungen mit Lieferanten zu verbindlichen Rahmenverträgen, zur Erhebung gemeinsamer Schlüsselkennzahlen zur Steuerung des Einkaufs sowie zur Förderung einheitlicher IT-Systeme als Basis für einen transparenten und effizienten Einkauf.

Die vorliegende Prüfung von Organisation und Wirkungsbereich der KoBe ETH+ ergab nur wenig Veränderungen zum Stand der EFK-Prüfung 2017. Über KoBe ETH+ werden nach wie vor primär Konditionen mit den Toplieferanten ausgehandelt (jährlich ca. 13 Verhandlungen und 4 Jahresgespräche), welche in Rahmenvereinbarungen allen Institutionen der KoBe ETH+ zur Verfügung stehen. Mit den Verhandlungen und den damit abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen über die KoBe ETH+ konnten bereits Einsparungen erzielt werden, welche jedoch nicht quantifizierbar sind. Alle Institutionen können von den vereinbarten Konditionen sowie dem fachlichen Austausch unter den Beschaffungsstellen profitieren.

Die Organisation und die Ziele der KoBe ETH+ wurden 2019 im Leitbild sowie im «Reglement für den Steuerungsausschuss der KoBe ETH+» erstmals beschrieben. Die KoBe ETH+ setzt sich aus einem Steuerungsausschuss (operative und strategische Steuerung), einem Fokusteam (Umsetzung) sowie verschiedene Erfahrungsgruppen zusammen. Die aufgeführten Massnahmen wie die Festlegung einer Beschaffungs- und Verhandlungsstrategie sind jedoch bislang nicht umgesetzt worden.

Es liegen insbesondere seitens Fokusteam Ideen und Strategien vor, welche auch in den Steuerungsausschuss getragen wurden. Diese stiessen bislang jedoch nicht auf Zustimmung. Auf der Ebene des Managements ist die Aufnahme von Gesprächen zur Abstimmung der gemeinsamen Ziele und Strategien zwischen den Institutionen erst geplant.

5.2 Unzureichende Management Attention zur Erhebung und Ausschöpfung des Potenzials

Bei den Mitarbeitenden aus den Bereichen «Einkauf/Beschaffung» wird die Wichtigkeit des Einkaufs innerhalb einer grossen Organisation erkannt. Auch das Potenzial, welches aus einer erweiterten koordinierten Zusammenarbeit resultieren kann, wird durch «Einkauf/Beschaffung» als hoch eingestuft. Wie hoch das Bündelungspotential effektiv ist, wurde bislang nicht erhoben resp. konnte im Rahmen der Prüfung nicht bezeichnet werden.

Die bisherigen Versuche, die KoBe ETH+ im Rahmen von Konzepten weiter zu entwickeln, waren bislang nicht fruchtbar. Aufgrund der geführten Gespräche hat zwar eine Annäherung — insbesondere zwischen den Einkaufsleitenden von ETH Zürich und EPFL — zwischen den Institutionen stattgefunden, jedoch liegt auf Direktionsebene bezüglich der Ausrichtung sowie der Entwicklung von KoBe ETH+ scheinbar noch kein durchgängiger Konsens vor.

Eine klare Organisationsstruktur ist aktuell nicht eindeutig erkennbar. Die Co-Leitung des Fokusteam, welches gemäss den geführten Gesprächen durch die beiden Einkaufsleitenden der Hochschulen wahrgenommen wird, ist beispielsweise auf der Homepage der KoBe ETH+ noch mit dem Vorgänger des Einkaufsleiters ETH Zürich aufgeführt. Zudem ist auch die Aufteilung zwischen den beiden Co-Leitenden beispielsweise bzgl. operativer und strategischer Führungsaufgaben nicht eindeutig geregelt.

¹¹ Der Prüfbericht EFK-17444 ist auf der Webseite der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch)

BEURTEILUNG

Beim Management der Institutionen fehlt die klare Unterstützung resp. der gemeinsame Konsens, die KoBe ETH+ weiter zu entwickeln. Ein künftiger gemeinsamer Auftritt am Markt als KoBe ETH+ bedarf jedoch der klaren Bekenntnisse des Managements jeder einzelnen Institution.

Das Potenzial eines einheitlichen Marktauftritts als KoBe ETH+ wird seitens EFK als hoch eingeschätzt.

Auch wenn die Hochschulen und die Universität mit ihren Beschaffungsvolumen vermutlich bereits alleine eine beachtliche Marktwirkung erzielen können, kann sich beispielsweise auch für die ETH Zürich, unter Einbezug der weiteren Institutionen der KoBe ETH+, das Volumen in etwa verdoppeln (vgl. Abb. 3) und damit die Wirkung weiter erhöhen.

Damit für die KoBe ETH+ eine sinnvolle Strategie entwickelt werden kann, ist die Kenntnis über das theoretische und realisierbare Potenzial aus der engeren Zusammenarbeit der Institutionen als KoBe ETH+ nötig. Die Investition für diese Erhebung sollte durch die Institutionen eingesetzt werden, damit die Massnahmen zur Realisierung des Einsparpotenzial danach geplant und umgesetzt werden können.

Es fehlt der KoBe ETH+ an einer klaren Organisationsstruktur und Ausrichtung. Das Auftreten resp. die Wahrnehmung der KoBe ETH+ nach aussen als Vertretung der angeschlossenen Institutionen, bedarf klarer Strukturen.

Insbesondere in der aktuellen finanziellen Lage sollten alle möglichen Einsparpotenziale genutzt werden, damit die verfügbaren Mittel möglichst effizient im eigentlichen Forschungsauftrag eingesetzt werden können. Allenfalls bedingt dies einen gewissen Kulturwandel bei der Zusammenarbeit der Forschung und des Einkaufs (vgl. Kap. 4.6).

Als vom Bundesrat gewähltes strategisches Führungs- und Aufsichtsorgan des ETH-Bereichs könnte sich hier eine tragende Rolle des ETH-Rats anbieten, um die gemeinsamen Interessen und Ziele, welche auch durch das Management aller Institutionen getragen werden muss, voranzutreiben und umzusetzen.

EMPFEHLUNG 5

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem ETH-Rat, in Zusammenarbeit mit den Institutionen des ETH-Bereichs auf der Managementebene eine verbindliche Strategie der gemeinsamen Zusammenarbeit bei der Beschaffung mit klaren Bekenntnissen zur Organisation KoBe ETH+ festzulegen und umzusetzen. Damit verbunden sollte eine Organisationsstruktur geschaffen werden, in welcher die KoBe ETH+ die bestmögliche Wirkung erzielen kann.

STELLUNGNAHME DES ETH-RATS

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der ETH-Rat teilt auch hier die Auffassung der EFK, dass diese Empfehlung nur in Zusammenarbeit und in Absprache mit den Institutionen des ETH-Bereichs umgesetzt werden kann. Eine verbindliche Strategie mit klaren Bekenntnissen zur Organisation KoBeETH+ macht grundsätzlich Sinn. Dabei ist zu bedenken, dass ein Einsparpotential eher bei einer vermehrten Koordination in der Beschaffung von standardisierten Leistungen und Gütern (u.a. Verbrauchsmaterial im Forschungsbereich) als bei spezifischen Beschaffungen im Forschungsbereich besteht. Je nach Beschaffungsgegenstand können zudem sprachliche und geografische Hindernisse die Vorteile einer Koordination aufwiegen. Eine verstärkte Zusammenarbeit in der KoBeETH+ ist an einer nächsten Bereichssitzung mit den Schulpräsidenten, der Direktorin und den Direktoren der Forschungsanstalten zu besprechen.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

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

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

Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4. Oktober 1991, SR 414.110

Verordnung über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Verordnung ETH-Bereich) vom 19. November 2003, SR 414.110.3

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Eawag	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Empa	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
ETH Zürich	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
ETH-Rat	Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen
KoBe ETH+	Koordinierte Beschaffung im ETH Bereich + Partner
PSI	Paul Scherrer Institut
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft