

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.