

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



Prüfung des Beschaffungswesens

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.17117.609.00216
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag, Vorgehen und Berichtsstruktur	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	12
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Berichtsstruktur	13
1.6 Schlussbesprechung	14
2 Die Rolle des BIT in der «Beschaffungslandschaft Bund»: mehr Aufgaben als Kompetenzen	15
2.1 Die Einkaufskompetenzen des BIT sind klar definiert – der Umgang mit Delegationen für Bestellabrufe ist zu überprüfen	15
2.2 Das BIT übernimmt Zusatzaufgaben im Einkaufsprozess	16
2.3 Zwei Beschaffungsorganisationen im BIT – Synergien sind zu nutzen	17
3 Strategisches Lieferantenmanagement – Bundesweit gültige Aussagen zu Lieferanten sind aufwendig.....	19
4 Die IT-Einkaufssysteme können umfänglicher genutzt werden	22
4.1 Die Fachverantwortung für die Einkaufssysteme liegt beim BBL.....	22
4.2 Medienbrüche könnten mit der optimalen Systemnutzung vermieden werden	22
4.3 Die Datenerfassung in den Einkaufssystemen kann optimiert werden	24
4.4 Mehrfachzuschläge werden in den Einkaufssystemen nicht korrekt erfasst	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	26
Anhang 2: Abkürzungen.....	27
Anhang 3: Glossar.....	28
Anhang 4: Grafische Auswertungen.....	30
Anhang 5: Die Nutzung von Rahmenverträgen des BIT.....	31

Prüfung des Beschaffungswesens

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) verfügt über eine zentralisierte Beschaffungsorganisation, die 2016 27,2 Vollzeitkräfte zählte. Das zu bewirtschaftende Bestellvolumen lag im selben Jahr bei ca. 183 Millionen Franken.

Gemäss dem Gesetz soll die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen insbesondere durch Bündelung gewährleistet werden¹. Zu diesem Zweck schliesst das BIT Rahmenverträge ab und bezieht über Rahmenverträge der zentralen Beschaffungsstellen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte den Umgang des BIT mit derartigen Verträgen in ausgewählten Bereichen der strategischen und taktischen (Source to Contract) sowie der operativen Beschaffung (Purchase to Pay) und des hierbei involvierten Querschnittsamts Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL). Der Fokus lag beim Purchase-to-Pay-Prozess. Die EFK stellte fest, dass die Verantwortlichkeiten für beide Prozesse in der Bundesverwaltung bestimmt sind, jedoch unterschiedlich stark wahrgenommen werden. Der Schwerpunkt liegt derzeit vor allem in der Entwicklung der Prozesse der strategischen und taktischen Beschaffung.

Klare Delegationen oder die Zentralisierung von Abrufen aus Rahmenverträgen verhindern Doppelspurigkeiten

Die EFK hält fest, dass aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen Bündelungen eine zentrale Rolle bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand darstellen sollten. Aufgrund der bestehenden Delegationen des BIT ergeben sich aber bisweilen komplizierte Abrufbestimmungen innerhalb eines Beschaffungsprojektes und sogar innerhalb eines Rahmenvertrags. Denn gewisse Abrufe sind direkt bei den Lieferanten der Rahmenverträge des BBL zulässig und andere nicht. Daher empfiehlt die EFK dem BIT, in Kooperation mit dem BBL, sorgfältig zu klären, in welchen Bereichen Delegationen von Abrufen aus Rahmenverträgen geeignet sind oder eine Zentralisierung anzustreben ist. So können Doppelspurigkeiten und ein zusätzlicher Aufwand vermieden werden.

Die Beschaffungsorganisation des BIT teilt sich derzeit in zwei Teilbereiche – die Beschaffung Dienstleistungen (BDL) und die Beschaffung Güter (BGA). Beide Bereiche verfügen über wenige Schnittstellen und unterscheiden sich erheblich in ihren Arbeitsanweisungen und Prozessen. Die EFK ist sich der Unterschiede bewusst, dennoch sieht sie Potenzial, gemeinsame Standards zu etablieren. Die EFK empfiehlt dem BIT, übergeordnete Prozessdarstellungen für die BGA und BDL zu führen, Hilfsmittel mit diesen Darstellungen zu verlinken und Prozesse untereinander zu verbinden.

Ein übergeordnetes Lieferantenmanagement birgt viel Potenzial

Die EFK stellt fest, dass beim BIT kein strategisches Lieferantenmanagement eingesetzt wird. Die Bewertung der Lieferanten, welche in einem aktiven Vertragsverhältnis mit dem

¹ Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB), Art. 2 Abs. 2 (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20120667/index.html>)

Bund stehen, kann jedoch helfen, die Qualität der Leistungserbringung und die Kosten nachhaltig zu steuern. Konkret können fundiertere Verhandlungsstrategien entwickelt werden, um so preiswirksame Verhandlungserfolge zu erzielen.

Um eine solche zeitnahe Bewertung leisten zu können, müssen die Lieferanten des Bundes über alle Ämter hinweg eindeutig identifiziert werden. Nach Einschätzung der EFK gibt es mehrere gangbare Wege hierfür: Zum Beispiel besteht die Möglichkeit, eine eindeutige Kreditorenstamnummer pro Lieferant in der Bundesverwaltung einzuführen. Eine weitere Möglichkeit ist, die für das Beschaffungscontrolling eingesetzte DUNS-Nr. zur Identifikation der Lieferanten zu nutzen². Hierzu empfiehlt die EFK dem BBL, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die wichtigen Lieferanten des Bundes überwacht und gesteuert werden können.

Die IT-Einkaufssysteme können umfänglicher genutzt werden

Das BBL hat die Fachamtsverantwortung für die Supportprozesse Bauten und Logistik und hiermit für das SAP ERP Modul MM, welches für die Materialbewirtschaftung eingesetzt wird. Dringenden Handlungsbedarf im Lead des Fachamtes BBL sieht die EFK in der Thematik der aktuellen Gestaltung der IT-Einkaufssysteme. In Bezug auf Automatisierung, Durchgängigkeit und Prozessunterstützung ist der Bund noch weit von seinen Zielen entfernt. Das BBL hat die Optimierungspotenziale der logistischen IT-Systeme (SAP ERP MM) bereits erkannt und diese in der Warengruppe IT priorisiert.

Die EFK hält fest, dass die systemischen Möglichkeiten des SAP ERP künftig besser genutzt und direkt verfügbar gemacht werden müssen. Hierfür benötigt es übergeordneter Vorgaben des BBL für systemische Abrufmöglichkeiten und der damit verbundenen IT-Systemgestaltung. Es braucht medienbruchfreie, durchgängige und effizientere Supportprozesse, die Risiken vermeiden.

² Die DUNS-Nr. ist eine Nummer, welche durch den Dienstleister Dun & Bradstreet vergeben wird und als Zahlenschlüssel zur eindeutigen und weltweiten Identifizierung von Unternehmen dient.

Audit du processus d'achat

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

L'essentiel en bref

L'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) dispose d'une organisation centralisée en matière d'achats, qui comptait 27,2 postes à plein temps en 2016 pour un volume de commandes d'environ 183 millions de francs.

En vertu de la loi, l'efficacité économique des achats est assurée notamment grâce à leur regroupement³. Dans ce but, l'OFIT conclut des contrats-cadres et procède aux acquisitions par le biais de ces contrats-cadres avec les services d'achat centraux. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné comment l'OFIT gère de tels contrats dans des domaines choisis des achats stratégiques et tactiques (de la source d'approvisionnement au contrat) et des achats opérationnels (de la demande au paiement), en relation avec l'office transversal impliqué dans ces processus, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Le CDF s'est penché en particulier sur le processus de la demande au paiement (purchase-to-pay, P2P). Il a constaté que les responsabilités de ces deux processus au sein de l'administration fédérale sont fixées, mais assumées diversement. L'accent est mis actuellement sur le développement des processus d'achats stratégiques et tactiques.

Des délégations claires ou la centralisation des commandes fixées au contrat évitent les doublons

Le CDF constate qu'en termes d'efficacité économique les regroupements devraient jouer un rôle central dans le cadre des marchés publics. Or sur la base des délégations actuelles de l'OFIT, les dispositions relatives aux commandes de prestations sont parfois compliquées au sein d'un même projet d'acquisition, voire d'un même contrat-cadre. En effet, certaines commandes peuvent être passées directement auprès des fournisseurs des contrats-cadres de l'OFCL, et d'autres pas. C'est pourquoi le CDF recommande à l'OFIT, en coopération avec l'OFCL, de clarifier précisément dans quels domaines il est approprié de déléguer les commandes découlant des contrats-cadres et dans quel cas viser une centralisation. Cela permettra d'éviter les doublons et des charges supplémentaires.

L'organisation des achats de l'OFIT se divise actuellement en deux secteurs partiels: l'acquisition de services et l'acquisition de biens. Les deux secteurs ont peu de points de jonction et leurs processus et directives de travail diffèrent considérablement. Le CDF est conscient de ces différences, mais voit néanmoins un potentiel dans le fait d'établir des normes communes. Il recommande à l'OFIT d'élaborer des descriptifs de processus de rang supérieur pour ces deux secteurs, de les mettre en relation avec des outils idoines et de relier les processus entre eux.

³ Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP), art. 2, al. 2 (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20120667/index.html>).

Une gestion des fournisseurs à un niveau supérieur recèle un grand potentiel

Le CDF constate que l'OFIT n'utilise aucune stratégie de gestion des fournisseurs. L'évaluation des fournisseurs qui sont liés à la Confédération par un contrat actif peut aider à maîtriser durablement les coûts et la qualité des prestations fournies. Concrètement, il est possible de développer des stratégies solides pour négocier efficacement les prix.

Pour mener une telle évaluation dans un délai raisonnable, il faut identifier clairement les fournisseurs de la Confédération dans l'ensemble des offices. Le CDF estime qu'il y a plusieurs manières de faire: il serait par exemple possible d'introduire dans l'administration fédérale un numéro de base de créancier univoque pour chaque fournisseur. Une autre possibilité consisterait à employer les numéros DUNS utilisés au niveau du controlling des achats pour identifier les fournisseurs⁴. Le CDF recommande donc à l'OFCL de mettre en place les conditions pour surveiller et piloter les fournisseurs importants de la Confédération.

Les systèmes informatiques d'achats peuvent être utilisés davantage

En tant qu'office spécialisé, l'OFCL assume la responsabilité des processus de soutien dans le domaine des constructions et de la logistique. Pour ce faire, il recourt au module MM de SAP ERP, qui sert à gérer le matériel. Le CDF voit un besoin urgent d'agir au sein de la direction de l'OFCL concernant l'aménagement des systèmes informatiques d'achats. La Confédération n'a de loin pas atteint ses objectifs quant à l'automatisation, l'uniformisation et au soutien des processus. L'OFCL a déjà reconnu les potentiels d'amélioration de ses systèmes informatiques en matière de logistique (SAP ERP MM) et va les traiter en priorité dans le groupe des marchandises informatiques.

Le CDF constate que les possibilités systémiques qu'offre SAP ERP doivent être mieux utilisées et mises directement à disposition. Pour ce faire, l'OFCL doit édicter des directives au niveau supérieur concernant les possibilités de passer des commandes au moyen de systèmes informatiques qu'il convient de configurer en conséquence. Il faut mettre en place des processus de soutien continus, souples et plus efficaces dans le but d'éviter les risques.

Texte original en allemand

⁴ Le numéro DUNS est attribué par le prestataire Dun & Bradstreet et sert, en tant que clé de décodage, à identifier les entreprises sans équivoque dans le monde entier.

Verifica della procedura degli acquisti

Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) dispone di un'organizzazione centralizzata degli acquisti, che nel 2016 contava 27,2 collaboratori a tempo pieno. Nello stesso anno essa ha gestito un volume di ordinazioni per circa 183 milioni di franchi.

Secondo le disposizioni legali, l'economicità degli appalti è garantita in particolare attraverso la loro concentrazione⁵. A tal fine, l'UFIT conclude contratti quadro con i servizi centrali d'acquisto ed effettua gli acquisti attraverso tali contratti. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica la gestione dei contratti quadro da parte dell'UFIT in determinati settori degli acquisti, ovvero quelli strategici e tattici (*source to contract*) e quelli operativi (*purchase to pay*). Ha altresì esaminato il ruolo svolto dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) in questo contesto in quanto ufficio trasversale. La verifica ha riguardato principalmente il processo *purchase to pay*. Il CDF ha constatato che le responsabilità per entrambi i processi sono definite a livello di Amministrazione federale, sebbene siano osservate con diversa intensità. Attualmente l'accento è posto sullo sviluppo dei processi relativi agli acquisti strategici e tattici.

Deleghe chiare o la centralizzazione delle ordinazioni effettuate sulla base di contratti quadro evitano i doppi

Secondo il CDF in considerazione del principio dell'economicità la concentrazione degli acquisti dovrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel settore degli acquisti pubblici. Tuttavia, a causa delle deleghe attuali da parte dell'UFIT, talvolta risultano complicate disposizioni riguardanti le ordinazioni, all'interno di un progetto di acquisto e persino all'interno di un contratto quadro. Infatti, è consentito effettuare solo determinate ordinazioni direttamente dai fornitori dei contratti quadro dell'UFCL. Pertanto, il CDF raccomanda all'UFIT di chiarire accuratamente, in collaborazione con l'UFCL, per quali settori siano adatte le deleghe di ordinazioni nel quadro dei contratti quadro e dove bisogna invece perseguire una centralizzazione. Così i doppi e i costi aggiuntivi possono essere evitati.

L'organizzazione degli acquisti dell'UFIT si suddivide attualmente in due settori parziali: gli acquisti di servizi e gli acquisti di beni. Entrambi i settori hanno solo poche interfacce e si differenziano notevolmente riguardo alle istruzioni e ai processi di lavoro. Il CDF è consapevole di tali differenze ma intravede comunque il potenziale per la definizione di standard comuni. Il CDF raccomanda all'UFIT di elaborare delle rappresentazioni sovraordinate dei processi per gli acquisti di beni e di servizi, inserendovi link con i relativi mezzi ausiliari e collegando tra loro i processi.

⁵ Art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub) (<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20120667/index.html>)

Una gestione sovraordinata dei fornitori rappresenta un grande potenziale

Il CDF constata che presso l'UFIT non viene effettuata una gestione strategica dei fornitori. La valutazione dei fornitori legati da vincoli contrattuali con la Confederazione può tuttavia aiutare a gestire in maniera sostenibile la qualità della fornitura della prestazione e i costi. Concretamente possono essere sviluppate strategie negoziali più solide per riuscire a negoziare in maniera più efficace e ottenere prezzi più vantaggiosi.

Per poter fornire una tale valutazione in tempi brevi, i fornitori della Confederazione devono essere chiaramente identificati per tutti gli uffici. Secondo le stime del CDF esistono diverse vie praticabili a riguardo: ad esempio la possibilità di introdurre un numero di riferimento univoco per ogni fornitore dell'Amministrazione federale. Un'ulteriore possibilità è quella di utilizzare il numero DUNS impiegato per il controllo della gestione degli acquisti⁶. Il CDF raccomanda all'UFCL di creare le premesse per il controllo e la gestione dei più importanti fornitori della Confederazione.

I sistemi di acquisto in ambito informatico possono essere utilizzati in maniera più ampia

In qualità di ufficio specializzato, all'UFCL spetta la responsabilità dei processi di supporto per il settore costruzioni e logistica, quindi anche del modulo MM SAP ERP impiegato per la gestione del materiale. Riguardo a tale responsabilità del BBL, il CDF ritiene necessario intervenire urgentemente in merito al tema dell'attuale organizzazione dei sistemi di acquisto in ambito informatico. Per quanto concerne l'automatizzazione, la continuità e il supporto ai processi, la Confederazione è ancora molto lontana dai suoi obiettivi. L'UFCL ha già individuato il potenziale di ottimizzazione dei sistemi informatici per la logistica (MM SAP ERP) e lo ha prioritizzato nel gruppo di prodotti informatici.

Il CDF constata che le possibilità sistemiche del modulo SAP ERP in futuro dovranno essere utilizzate in maniera più efficace e rese direttamente disponibili. In merito, sono necessarie disposizioni sovraordinate dell'UFCL che prevedano possibilità sistemiche per le ordinazioni nonché la correlata organizzazione dei sistemi informatici. Per evitare i rischi sono necessari processi di supporto continui, più efficienti e senza interruzioni a livello telematico.

Testo originale in tedesco

⁶ Il numero DUNS è un numero utilizzato dal fornitore Dun & Bradstreet e impiegato come codice univoco e universale per l'identificazione di un'azienda.

Public procurement audit

Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication

Key facts

The Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT) has a centralised procurement organisation, which had 27.2 FTEs in 2016. The order volume to be managed that year was around CHF 183 million.

By law, the economic viability of procurement is to be ensured in particular by means of bundling⁷. To this end, the FOITT enters into framework agreements and obtains framework agreements from the central procurement offices. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the FOITT's handling of such agreements in selected areas of strategic and tactical procurement (source to contract) as well as operational procurement (purchase to pay) and the cross-departmental Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL) involved in this. The focus was on the purchase to pay process. The SFAO noted that the responsibilities for both processes are determined in the Federal Administration, but that they are perceived to different degrees. The main focus is currently on the development of strategic and tactical procurement processes.

Clear delegations or the centralisation of order activation under framework agreements prevents duplication

The SFAO noted that bundling should play a key role in public procurement due to economic considerations. As a result of the existing FOITT delegations, however, there are sometimes complicated order activation provisions within a procurement project and even within a framework contract. This is because certain types of order activation are permissible directly with the FOBL's framework agreement suppliers and others are not. Consequently, the SFAO recommends that the FOITT, in cooperation with the FOBL, carefully clarify the areas in which the delegation of order activation under framework agreements is suitable or centralisation is desirable. Duplication and additional work can be avoided in this way.

The FOITT's procurement organisation is currently divided into two sub-areas – Procurement of Services (PoS) and Procurement of Goods (PoG). Both areas have few interfaces and differ considerably in terms of their work instructions and processes. The SFAO is aware of the differences, but it nevertheless sees the potential for establishing common standards. The SFAO recommends that the FOITT prepare overarching process illustrations for the PoG and PoS, link tools to these illustrations and connect processes with one another.

⁷ Ordinance on the Organisation of Federal Public Procurement (OPPO), Art. 2 para. 2 (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20120667/index.html>)

Overarching supplier management holds a lot of potential

The SFAO found that strategic supplier management is not used at the FOITT. However, the evaluation of suppliers who are in an active contractual relationship with the Confederation can help to sustainably manage the quality of service provision and costs. In concrete terms, sounder negotiation strategies can be developed in order to achieve cost-effective negotiation success.

In order to be able to carry out such a prompt evaluation, the Confederation's suppliers must be unambiguously identified across all offices. According to the SFAO, there are several feasible ways to do this. For example, a unique vendor number could be introduced for each supplier in the Federal Administration. Another option would be to use the DUNS number used for procurement controlling to identify suppliers⁸. To this end, the SFAO recommends that the FOBL create the prerequisites for monitoring and managing the Confederation's major suppliers.

The IT purchasing systems could be used more extensively

The FOBL is responsible for buildings and logistics support processes and thus for the SAP ERP module MM, which is used for material management. The SFAO sees an urgent need for action in the lead of the FOBL specialist office concerning the issue of the IT purchasing systems' current design. In terms of automation, consistency and process support, the Confederation is still a long way from achieving its goals. The FOBL has already recognised the optimisation potential regarding the logistical IT systems (SAP ERP MM) and prioritised them in the IT product group.

The SFAO noted that the systemic possibilities of SAP ERP will have to be better used and made directly available in the future. Overarching FOBL guidelines for systemic order activation options and the associated IT system design are required for this. Seamless, consistent and more efficient support processes that avoid risks are needed.

Original text in German

⁸ The DUNS number is a unique numeric identifier assigned by the service provider Dun & Bradstreet for the worldwide identification of companies.

1 Auftrag, Vorgehen und Berichtsstruktur

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Rahmen ihres Jahresprogramms, gestützt auf Art. 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0), eine angemeldete Beschaffungsprüfung beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) durchgeführt. Der Fokus der Prüftätigkeit lag bei den IT-Rahmenverträgen.

Das BIT ist eine Verwaltungseinheit (VE) der zentralen Bundesverwaltung. Es ist der interne Leistungserbringer für drei Departemente EDI, EFD sowie UVEK und verantwortet für die drei Departemente den Betrieb von Rechenzentren und Fachanwendungen. Zusätzlich ist das BIT für die Bewirtschaftung der Arbeitsplatzsysteme dieser Departemente sowie des EJPD zuständig. Für die gesamte Bundesverwaltung erbringt das BIT verschiedene Querschnittsleistungen (neu seit 2012 «Standarddienste»). Es stellt den Betrieb von Datennetzen und Telekommunikationsinfrastrukturen sicher und erbringt Dienstleistungen u. a. in den Bereichen Internet, SAP sowie operative Sicherheit.

Das BIT verfügt über eine grosse zentrale Beschaffungsorganisation mit 25,6 internen FTE und 1,6 externen FTE (Stand 2016).

Nach Art. 2 Abs. 2 Org-VöB⁹ soll die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen insbesondere durch Bündelung gewährleistet werden. Zu diesem Zweck schliesst das BIT Rahmenverträge ab und bezieht über Rahmenverträge der zentralen Beschaffungsstellen.

Das Bestellvolumen lag 2016 bei 182,6 Mio. Franken, das Rechnungsvolumen bei 155,1 Mio. Franken (siehe Grafik Anhang 4).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Gegenstand der Prüfung war die Beschaffungsorganisation und -prozesse des BIT. Untersucht wurden diese auf Wirtschaftlichkeit sowie Sparsamkeit, besonders im Hinblick auf Rahmenverträge.

Aufgrund der Risikoanalyse ergaben sich folgende Prüffragen:

1. Ist die Rolle des BIT in der «Beschaffungslandschaft Bund» klar und nachvollziehbar definiert?
2. Ist das Lieferantenmanagement des BIT effizient organisiert?
3. Ist die systemische Abbildung des Supportprozesses Einkauf beim BIT effizient organisiert und unterstützt sie die Beschaffungsprozesse?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Windolf und Markus Wüst von April bis Juni 2017 durchgeführt.

⁹ Org-VöB 172.056.15 vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2017)

Die Prüfung fokussierte sich dabei im Wesentlichen auf den Vertragsabwicklungsprozess, insbesondere auch an der Schnittstelle zum Querschnittsamt BBL (siehe auch Kap. 2 Berichtsstruktur). Das BBL stand jedoch nicht von Beginn an im Prüffokus. Erst im Verlauf der Prüfhandlungen ergaben sich Informationen, welche eine aktive Einbindung des BBL verlangten. Ab diesem Zeitpunkt wurde das BBL in die Prüfung involviert.

Die EFK wählte einzelne Beschaffungsgeschäfte aus, um durch diese ein besseres Verständnis für die Organisation und die Prozesse zu erlangen. Die Stichproben wurden nach dem Prinzip der Wesentlichkeit und aufgrund von Risikoüberlegungen gezogen. Es wurden fünf Rahmenverträge ausgewählt, die im offenen Verfahren (WTO) zustande kamen und drei, die im überschwelligen Bereich (> 230 000 Franken) lagen, wo die Vergabe freihändig erfolgte. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Stichprobe.

Neben einer umfassenden Dokumentenanalyse und Interviews zur Vertiefung einzelner Themenbereiche wertete die EFK mittels Datenanalyse und Stichproben Einkaufsdaten aus verschiedenen Datenquellen aus, namentlich aus SAP, aus dem Vertragsmanagement Bund (VM-BVerw) sowie aus dem Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen (SIMAP). Dies ermöglichte eine Datentriangulierung mit den anderen Prüfmethode sowie eine einfache deskriptive Darstellung komplexer Sachverhalte.

Die EFK prüfte in der Annahme, dass die Daten in den Einkaufssystemen vollständig erfasst waren.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und ausführlich erteilt. Die gewünschten Unterlagen und die benötigte Infrastruktur standen den Prüfenden uneingeschränkt zur Verfügung.

1.5 Berichtsstruktur

Der folgende Bericht betrachtet den gesamten Beschaffungsprozess und gliedert diesen, um eine bessere Übersicht zu erlangen, in zwei Prozesse, den der strategischen und taktischen Beschaffung, Source to Contract (S2C), und den der operativen Beschaffung, Purchase to Pay (P2P).

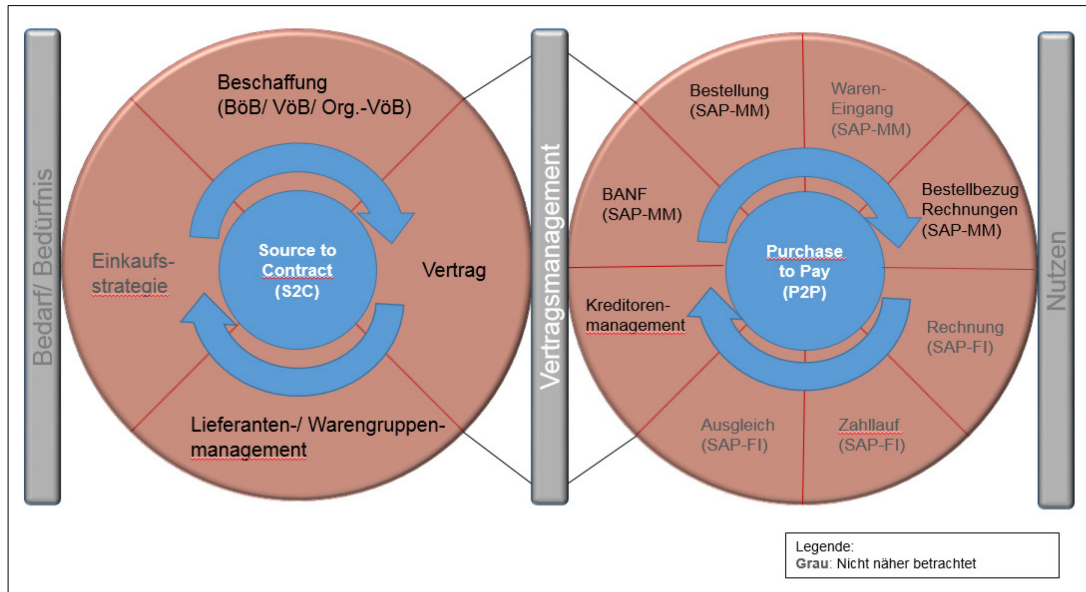
Innerhalb dieser eng miteinander verknüpften Prozesse werden drei Themengebiete behandelt.

Das erste Themengebiet betrifft «Die Rolle des BIT in der Beschaffungslandschaft des Bundes» (Kapitel 3) und befindet sich im S2C-Prozess. Hier werden die Beschaffungsaufgaben und -kompetenzen des BIT und die Überschneidungen mit den Beschaffungsaufgaben des BBL thematisiert.

Das zweite Themengebiet ist das «Lieferantenmanagement» (Kapitel 4). Dieses findet sich in beiden Prozessen (S2C & P2P) und birgt viel Potenzial für den Einkauf.

Das dritte Themengebiet, welches die Nutzung der Einkaufssysteme betrachtet, bezieht sich auf den P2P-Prozess, mit speziellem Fokus auf die dortigen Medienbrüche. Zuvor werden die Verantwortungen der zentralen Beschaffungsstelle BBL als Fachamt bezüglich SAP MM beschrieben (Kapitel 5).

Abbildung 1: Source-to-Pay-Prozesse der Bundesverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung EFK

1.6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 07.09.2017 statt. Teilgenommen haben der Vizedirektor/ Leiter Supportfunktionen BIT, der Leiter IM & Beschaffung BIT, Vizedirektor/ Bereichsleiter BBL, der Federführende EFK, die Revisionsleiterin EFK und der Beschaffungsprüfer EFK.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Rolle des BIT in der «Beschaffungslandschaft Bund»: mehr Aufgaben als Kompetenzen

2.1 Die Einkaufskompetenzen des BIT sind klar definiert – der Umgang mit Delegationen für Bestellabrufe ist zu überprüfen

Die Zuständigkeit und die Beschaffungskompetenzen des BIT in der IKT-Beschaffung sind klar definiert und werden in der Org-VöB¹⁰ sowie in den Weisungen über die harmonisierten Beschaffungsprozesse (Weisungen BBL vom 1. April 2016) geregelt. Die Präzisierung der Verfahrensschritte und die Zuständigkeit (Zentrale Beschaffungen durch das BBL, dezentrale Beschaffungen durch das Amt) sind für das BBL sowie für die betreffende Bedarfsstelle detailliert in den Weisungen über die harmonisierten Beschaffungsprozesse beschrieben.

Das BIT verfügt, nach den oben aufgeführten Vorgaben, über keine Kompetenzen als zentrale Beschaffungsstelle. Es deckt seinen Bedarf an Gütern und Dienstleistungen gemäss Anhang 1 Org-VöB bei den zentralen Beschaffungsstellen, soweit die Kompetenz zur Beschaffung nicht ihm delegiert wurde. Das BIT verfügt derzeit über Delegationen für Abrufe aus Rahmenverträgen, bei denen die vertragsführende Einheit das BBL ist. Nicht Teil dieser Delegation sind die Beschaffung und der Abschluss von Wartungs- und Pflegeverträgen für Hard- und Softwares sowie die Beschaffung von Standardsoftware. Diese Delegationen laufen Ende 2017 aus.

Beurteilung

Die Einkaufsorganisation des BIT ist dahingehend organisiert, die gesetzlichen, beschaffungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Seine Rolle als Bedarfsstelle ist in der Weisung über die harmonisierten Beschaffungsprozesse (Anhang I und II) mit den jeweiligen Zuständigkeiten (DEBI) definiert. In der Durchführung bedingt dies, dass das BIT bei zentralen Beschaffungen, die in die Beschaffungszuständigkeit des BBL fallen, einen Grossteil der Beschaffungsunterlagen selbst erstellen muss – auch bei Beschaffungen von Rahmenverträgen über die später mehrere Bedarfsträger abrufen. Hier handelt das BIT konform der Vorgaben des BBL. Nach Verständnis der EFK lägen zentrale Beschaffungen, über die mehrerer VE beziehen, stärker im Aufgabenbereich des BBL. Dies würde einen stärkeren Lead des BBL bedingen. Das derzeitige Vorgehen bei zentralen Beschaffungen ergibt Doppelspurigkeiten zwischen dem Einkauf BIT und dem Einkauf BBL. So richtet sich bei einer solchen Beschaffung der Bedarfsträger BIT an den Einkauf BIT und dieser involviert das BBL (Einkauf und Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund, KBB). Der Einkauf ist hier doppelt involviert.

Aufgrund der bestehenden Delegationen des BIT, ergeben sich bisweilen komplizierte Abrufbestimmungen innerhalb eines Beschaffungsprojektes und sogar innerhalb eines Rahmenvertrags. Denn gewisse Abrufe dürfen direkt bei den Lieferanten der Rahmenverträge des BBL abgerufen werden und andere nicht. So können zum Beispiel Hard- und Software direkt bei den Lieferanten bezogen werden, während der Leistungsabruf bezüglich Wartung und Pflege für Hard- und Software sowie Standardsoftware über das BBL zu erfolgen hat. Dieser zusätzliche Aufwand ist fehleranfällig und nicht effizient. Um diese Doppelspurigkeiten sowie komplizierten Abrufbestimmungen zu vermeiden, kann das BIT bei den zentralen

¹⁰ Org-VöB 172.056.15 vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2017)

Beschaffungsstellen Delegationen¹¹ beantragen oder die bestehenden Delegationen sind zu beenden bzw. nicht mehr zu verlängern.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BIT in Zusammenarbeit mit dem BBL zu klären, in welchen Bereichen eine umfassendere Delegation von Abrufen aus Rahmenverträgen geeignet ist oder nicht mehr zu verlängern bzw. zu beenden ist. Künftig ist bei der Beantragung von solchen Delegationen darauf zu achten, dass der gesamte Bedarf von Hardware-, Software und/oder Wartung sowie Dienstleistungen abgedeckt ist.

Stellungnahme des BIT

Das BIT ist mit der Empfehlung einverstanden.

2.2 Das BIT übernimmt Zusatzaufgaben im Einkaufsprozess

Im Jahr 2014 wurde zwischen dem BBL und dem BIT eine Vereinbarung abgeschlossen, welche die Zusammenarbeit bei Abrufen aus WTO-Rahmenvertragsausschreibungen mit Mehrfachzuschlägen regelt. Die Vereinbarung betrifft zentrale Beschaffungen, die sich im Zuständigkeitsbereich des BBL befinden und über die mehrere Ämter beziehen. Darin wird beschrieben, wie Abrufe aus abgeschlossenen WTO-Rahmenverträgen durch das BIT begleitet werden. Diese Vereinbarung gilt bis am 31. Dezember 2019.

Die Rahmenvertragsausschreibungen sowie die Rahmenverträge selbst werden nach den Zuständigkeitsvorgaben der «Weisung über die harmonisierten Beschaffungsprozesse (Anhang I & II)» erstellt. Die Ausschreibung und der Abschluss der Rahmenverträge liegen in der Beschaffungszuständigkeit des BBL als zentrale Beschaffungsstelle (Art. 11 Org-VöB). Dieses überträgt die Abwicklung der Abrufe aus den Rahmenverträgen an das BIT. Güterbeschaffungen erfolgen durch das BBL. Das BBL verweist in der Folge Ämter an das BIT, damit diese über das BIT Dienstleistungskontrakte bzw. Rahmenverträge beziehen. Die Anzahl der Ämter mit Anfragen für Bezüge an das BIT hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Lagen diese 2014 noch bei 32 Anfragen, beliefen sie sich 2016 bereits auf 83. Besonders häufig wurde das BIT in den Jahren 2012 bis 2017 von armasuisse, dem EDA sowie dem ISB angefragt.

Die Ämter sind nicht gezwungen über das BIT zu beziehen. Entscheidet sich ein Amt zum Bezug beim BIT, hat es dessen Vorgaben einzuhalten. Das BIT kann Anfragen auch ablehnen. Wird der Anfrage eines Amtes zum Abruf aus einem Kontrakt, bei dem das BIT die vertragsführende Einheit ist, entsprochen, so wird unter Leitung des BIT ein Minitender bei den Zuschlagsempfängern des Rahmenvertrags durchgeführt. Das Amt erstellt im Anschluss einen Abrufvertrag mit dem Zuschlagsempfänger des Minitenders und kann direkt bei diesem beziehen. Es ist dabei verpflichtet, bezüglich der Abrufe aus dem Rahmenverträgen an das BIT zu berichten (Nutzung von Rahmenverträgen des BIT siehe Grafik Anhang 5). Das BIT (BDL) verfügt über sein eigenes Tool «Skyview», um die Kontrolle der Rahmenverträge buchungskreisübergreifend zu managen. Hierzu benötigt es die Informationen der Ämter bezüglich Ihrer Abrufe aus den Rahmenverträgen.

¹¹ Delegation hier im Sinne von Abrufen aus Rahmenverträgen

Die Entwicklung der Abrufverträge des BIT im Vergleich zu denen der anderen beziehenden Ämtern verdeutlicht den Aufwand: 2016 stellten die Abrufverträge der anderen Ämter zusätzliche 50 % der Abrufverträge des BIT dar.

Beurteilung

Durch die Vereinbarung des BBL mit dem BIT bezüglich «Abrufen aus WTO-Rahmenvertragsausschreibungen mit Mehrfachzuschlägen» übernimmt das BIT Zusatzaufgaben vom BBL, wenn mehrere Ämter über diese Rahmenverträge beziehen. Die Vergabestelle kann nach Org-VöB Anhang 3 B festlegen, wo der Rahmenvertrag und die Einzelverträge erfasst werden. Somit kann das BBL¹² bestimmen, dass ein Rahmenvertrag dem Buchungskreis BIT zugeordnet wird. Dies bedingt jedoch, dass das BBL die Kontrollverantwortung der Verträge dem BIT überträgt. Muss das BIT für die abrufenden VE Minitender durchführen, benötigt es Fachkenntnisse im öffentlichen Beschaffungswesen, entsprechende Kompetenzen und Ressourcen.

Solche Verträge könnten an den Buchungskreis des BBL angehängt werden, wenn buchungskreisübergreifende Abrufe in den Einkaufssystemen ermöglicht würden. Dies würde die direkte Kontrolle der Rahmenverträge unabhängig von den Bestimmungen der Vertragsführung ermöglichen.

Siehe hierzu Kapitel 4.2 und Empfehlung 4.

2.3 Zwei Beschaffungsorganisationen im BIT – Synergien sind zu nutzen

Die Beschaffungsorganisation des BIT besteht aus den zwei Bereichen BDL (Beschaffung von Dienstleistungen) und BGA (Beschaffung von Gütern). Das Vollzeitäquivalent (FTE) beider Bereiche ist in den Jahren 2014 bis 2016 leicht angestiegen von 20,6 (intern) und 5,0 (extern) auf 25,6 (intern) und 1,6 (extern). Sie unterschieden sich 2016 nicht in der Anzahl FTE. Das Bestellvolumen, welches durch die FTE zu managen ist, war zwischen 2014 und 2016 etwa gleichbleibend und betrug 2016 182,6 Mio. Franken. Zum Vergleich verfügt das BBL 2017 über 24 Personen in der Organisationseinheit „Warengruppe Informatik“.

Die beiden Bereiche BDL und BGA unterscheiden sich erheblich, was deren Struktur, Beschaffungsgegenstand, Weisungen sowie Prozesse anbelangt. So verfügt lediglich die BDL über eine Teamleitung operativer Einkauf. Beide haben eigene Arbeitsanweisungen und Checklisten mit unterschiedlichen Inhalten und Ablagesystemen. Es bestehen derzeit keine gemeinsamen Prozessdarstellungen der BDL und BGA. Hier, zumeist bei der BDL, sind die Prozesse teilweise unvollständig und es fehlt die Benennung eines Start- und Endpunktes. Dokumentenvorlagen für einzelne Prozessschritte sind in den Beschrieben nicht angegeben. Der Prozess Beschaffung steht alleine, Verlinkungen zu vor- oder nachgelagerten Prozessen existieren nicht. Die einzelnen Prozesse bei der BGA und der BDL sind nicht untereinander verknüpft.

Zur Messung der Zielerreichung, Ermittlung von Einkaufskennzahlen und Überwachung der Rahmenvertragsausschöpfung setzen beide Bereiche unterschiedliche Tools ein. Skyview ist eine Access-DB-basierte Lösung und wird hauptsächlich von der BDL erstellt und einge-

¹² Dies ist gegeben, wenn das BBL die Vergabestelle ist.

setzt. In diese SAP-Business-Warehouse-basierte Datenaufbereitung fließen formularbasierte Verbrauchs- bzw. Bezugsmeldungsdaten anderer VE ein. Die BGA erstellt eine Balanced-Scorecard basierend auf den aus den SAP ERP gespiegelten VM-BVerw-Daten. Einzelne Kennzahlen werden auch für die BDL erfasst. Beide Auswertungen werden mit relativ hohem händischen Aufwand angefertigt.

Beurteilung

Die Beschaffungsorganisation BIT verfügte 2016 über ein Vollzeitäquivalent von 27,2. Die Anforderungen an die Beschaffungskompetenzen sowie -kapazitäten des BIT sind, namentlich aufgrund der im vorangehenden Kapitel beschriebenen Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem BBL, hoch. Somit erklärt sich der EFK das Vollzeitäquivalent beim BIT.

Die beiden Bereiche BDL und BGA unterscheiden sich erheblich in Ihren Arbeitsanweisungen und Prozessen. Es bestehen Synergiemöglichkeiten, um gemeinsame Standards zu etablieren.

Um wichtige Überwachungen, Reportings und Informationen zur Verfügung zu haben, hat das BIT ergänzende Tools eingeführt. Es wäre grundsätzlich wünschenswert, wenn solche Funktionen über das SAP ERP System angeboten würden.

Eine externe Studie mit einer umfassenden Prozess- und Organisationsanalyse der Beschaffung BIT aus dem Jahr 2014 hat in diesem Zusammenhang bereits auf Verbesserungspotenziale hingewiesen. Leider muss heute festgestellt werden, dass die Studienresultate weder der Leitung des BIT noch dem BBL bekannt waren und entsprechend nie umgesetzt wurden. Auch Veränderungen, die das BIT unabhängig hätte durchführen können, sind noch nicht umfänglich erfolgt.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BIT, übergeordnete Prozessdarstellungen für die Beschaffung Güter (BGA) und die Beschaffung Dienstleistungen (BDL) zu führen, Hilfsmittel mit den Prozessdarstellungen zu verlinken sowie Prozesse untereinander zu verbinden. Synergien sind zu nutzen und Arbeitsanweisungen sind, wo dies möglich ist, zu harmonisieren.

Stellungnahme des BIT

Das BIT wird die Beschaffungsprozesse der beiden Beschaffungsbereiche Güter (BGA) und Dienstleistungen (BDL) harmonisieren und die Prozess-Dokumentation dabei konsolidieren.

3 Strategisches Lieferantenmanagement – Bundesweit gültige Aussagen zu Lieferanten sind aufwendig

Strategisches Lieferantenmanagement erlaubt den zentralen und dezentralen Einkaufsorganisationen, Wissen über ihre Lieferanten aufzubauen. In der Bundesverwaltung wird die Beschaffung stark durch das Beschaffungsrecht bestimmt. Das BBL sieht sich in der Warengruppe IT, neben Einkaufsverhandlungen, verantwortlich für Marktanalysen und das Lieferantenmanagement. Ein strategisches Lieferantenmanagement ist jedoch beim BIT und beim BBL nicht institutionalisiert.

Das BIT hat für strategische Lieferanten ein Providermanagement¹³ eingerichtet. Providermanager sollen innerhalb des BIT sicherstellen, dass Informationen zu Leistungsqualität, Termintreue und Vertragseinhaltung an einer Stelle zusammengeführt werden. Dieser sinnvolle Ansatz zur umfassenden Geschäftssteuerung ist hauptsächlich durch Geschäftsbereichsverantwortliche des BIT aus betrieblichem Interesse getrieben. Punktueller Ansätze und Anliegen des Lieferantenmanagements, z. B. Bündelungsinitiativen, werden als Nebeneffekte oder aufgrund informellen Wissens langjähriger Mitarbeitender eher zufällig erkennbar.

Was andere Ämter u. U. mit dem Lieferanten zur gleichen Zeit für Geschäftsvolumina abwickeln, bleibt oft unbekannt. Für die Top-Lieferanten des Bundes (siehe Grafik Anhang 4) gibt es keinen eindeutigen Lieferantenverantwortlichen auf übergeordneter Stufe. Zudem wird jeder Lieferant pro Buchungskreis des Bundes (VE-bezogen) mit einer anderen Kreditorenummer und oftmals unterschiedlicher Schreibweise geführt, sodass sich Lieferantenauswertungen schwierig gestalten. Die Genauigkeit zu lieferantenbezogenem Beschaffungsvolumen bleibt aufgrund der bundesweit uneinheitlichen Kreditorenummernvergabe unscharf.

Beispiel I: Ein Telekom-Lieferant mit 77 Kreditorenummern

Derselbe Lieferant erbringt im Jahr 2016 unter 77 unterschiedlichen Kreditorenummern und -namen Leistungen zugunsten des Bundes in 28 verschiedenen zentralen und dezentralen VE. Von den rund 62 Millionen Franken Jahresvolumen werden rund 46 Millionen (75 Prozent) durch das BIT konsumiert. Die restlichen 25 Prozent entfallen auf alle übrigen 76 VE.

Trotz der uneinheitlichen Kreditorenstammmnummern besteht heute die Möglichkeit, mittels Data Universal Numbering System (DUNS-Nr.), Lieferanten eindeutig zu identifizieren. Gemäss Report Beschaffungscontrolling Bund konnten 2015 97,5 % der Zahlungen an Kreditoren der Bundesverwaltung einer DUNS-Nr. zugeordnet werden. Diese Zuordnung erfolgt ein- bis zweimal jährlich für das Beschaffungscontrolling Bund. Hierzu werden die Daten an eine externe Firma gesandt und anschliessend wieder in das System eingelesen. Somit entstehen Kosten von ca. 150 000 Franken im Jahr. Das Einsehen der DUNS-Nr. über den Online-Service GRS (Global Reference Solution System) verursacht derzeit Kosten von jährlich etwa 29 000 Franken.

¹³ siehe Glossar

Die DUNS-Nr. findet sich beim Bund nicht in den SAP-Kreditorenstammdaten. Es besteht kein Feld, um sie dort erfassen zu können. Die Verbindung DUNS-Nr. mit den Kreditoren ist in einer eigens für den Bund entwickelten spezifischen Tabelle erfasst.

Exkurs I: Nutzen der einheitlichen Kreditorennummer: Beispiel aus der Wirtschaft

Dass eine einheitliche Kreditorennummer sinnvoll ist und grosse Ersparnisse bringen kann, lässt sich anhand der Massnahmen von Privatbetrieben beobachten. So hat ein führendes Schweizer Unternehmen 2017 eine solche Bereinigung ihrer Stammdaten abgeschlossen und folgende Vorteile angeführt:

- Erfolg bez. Zahlungsfristen und Skonto, dadurch Einsparungen im sechsstelligen Bereich
- Reduktion bei Lieferantenerfassung
- Bessere Datenbasis beim Einkaufscontrolling

Exkurs II: SAP S/4HANA I

SAP hat angekündigt, den Support für die heute beim Bund genutzten Kern-Systeme per Ende 2025 einzustellen. Die Konvertierung von SAP ECC6 Business Suite zur nächsten Generation S/4 HANA soll nach heutiger Planung per 2023 abgeschlossen sein. Zur Entwicklung der diesbezüglichen Strategie wurde beim Bund das Projekt SUPERB23 gestartet. Der Umstieg auf SAP S/4 HANA verlangt einiges an Vorbereitung. So auch die Überprüfung der Stammdaten. Eine bedeutende Neuerung in S/4 HANA ist der *obligatorische zentrale Geschäftspartner* als Ersatz des klassischen Debtors und Kreditors. In Vorbereitung auf diese Neuerung sollte nach Ansicht der EFK bereits jetzt geprüft werden, ob die Kreditorenstammdaten bundesweit nur einmal geführt werden können. Dies vereinfacht die Erstellung wichtiger Kennzahlen für das Lieferantenmanagement. Die EFK verzichtet aber im Hinblick auf das derzeit laufende Projekt SUPERB23 auf eine solche Empfehlung.

Beurteilung

Die EFK stellt fest, dass sowohl beim BBL als auch beim BIT kein strategisches Lieferantenmanagement¹⁴ eingesetzt wird. Eine Bewertung der Lieferanten in aktiven Vertragsverhältnissen mit dem Bund könnte beiden Einkaufsorganisationen helfen, die Qualität der Leistungserbringung und die Kosten nachhaltig zu steuern.

Das Interesse an Lieferanteninformationen beschränkt sich auf amtspezifische Bedürfnisse, sodass übergeordnete Konzepte fehlen. Das BIT und das BBL begründen dies mit den engen Vorgaben von BöB/VöB. Der Aufwand zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung im Lieferantenmanagement sei in Bezug auf den Nutzen nicht gerechtfertigt.

Die EFK teilt diese Sichtweise nur bedingt. Der Einbezug von Lieferantenbewertungen in der Beurteilung von Angeboten, namentlich in WTO-Verfahren, ist heikel. Hingegen könnten bundesweite Lieferantenvolumen ausgewertet, Top-Management-Gespräche mit Fakten gestützt, die Qualität der Leistungserbringung beurteilt und Indikatoren zur Preisgestaltung hergestellt werden. Solche Informationen helfen der Bundesverwaltung die Effizienz in der Geschäftsabwicklung zu erhöhen und preiswirksame Verhandlungserfolge zu erzielen.

¹⁴ siehe Glossar

Ein aussagekräftiges Lieferantenmanagement basiert auf einem durchgängigen Vertragsmanagement, welches verlässlich quantitative und qualitative Auswertungen erlaubt. Dazu ist ein besonderes Augenmerk dem Stammdatenmanagement zu widmen. Ein erster Schritt ist die eindeutige Identifikation des Kreditors/Lieferanten.

Mögliche Varianten sieht die EFK wie folgt:

Eindeutige Kreditorenstamnummer: Die Auswertung von Kennzahlen aus dem Lieferantenmanagement setzt eine Datenkonsolidierung auf Stufe Bund voraus. D. h. ein Lieferant wird in der Bundesverwaltung nur einmal angelegt (eindeutige Kreditorenstamnummer) und in allen Buchungskreisen identisch verwendet.

DUNS-Nr. als Lieferantenidentifikation: Da aufgrund der Unabhängigkeit der Buchungskreise auf Stufe Bund eine eindeutige Kreditorenstamnummer fehlt, begrüsst es die EFK, dass Lieferanten immerhin mithilfe der DUNS-Nr. identifiziert werden können. Leider wird deren Potenzial derzeit nur einmal jährlich für das Beschaffungscontrolling Bund genutzt. Die Auswertungen zu den Lieferanten des Bundes sind jährlich mit nicht unerheblichen Aufwänden verbunden.

Nach Ansicht der EFK sollte das Potenzial der DUNS-Nr. laufend für das Lieferantenmanagement ausgeschöpft werden. Sie erlaubt es, Lieferanten mit verschiedenen Kreditorenummern zu konsolidieren und innerhalb der Bundesverwaltung auszuwerten. Damit können «kritische» Lieferanten besser gesteuert werden, eventuell sogar verbunden mit einem Risikomonitoring.

Zur Erhöhung der Qualität und Aktualität der Daten sollte die DUNS-Nr. zusammen mit dem Kreditorenstamm eröffnet werden. Dies würde allerdings eine Anpassung der Stammdatenerfassung beim DLZ bedingen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die wichtigen Lieferanten des Bundes überwacht und gesteuert werden können.

Stellungnahme des BBL

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden, vorausgesetzt die hierfür notwendigen Mittel werden freigegeben.

4 Die IT-Einkaufssysteme können umfänglicher genutzt werden

Das BIT hat, wie bereits ausgeführt, jährlich ein grosses Bestellvolumen mit einer ebenso grossen Anzahl von Bestellungen zu managen. Die Notwendigkeit des bundesweiten Providers für zivile IT-Leistungen, die bestehenden IT-Systeme der Beschaffung mit wenigstens den grundlegenden Funktionen und den branchenüblichen Automatisierungen nutzen zu können, ist daher gross.

4.1 Die Fachverantwortung für die Einkaufssysteme liegt beim BBL

Das BBL hat die Fachamtsverantwortung für die Supportprozesse Bauten und Logistik und hiermit für das SAP ERP Modul MM, das für die Materialbewirtschaftung eingesetzt wird. Weiter ist das BBL gemäss Org-VöB für den Betrieb und Unterhalt der Informatikanwendungen verantwortlich, die für das Beschaffungscontrolling nötig sind. Das SAP ERP Modul MM sowie das SAP ERP Add-on VM-BVerw stellen wichtige Datengrundlagen für Zahlen des Beschaffungscontrollings dar.

Der Steuerungsausschuss Supportprozesse (SASP) dient dabei der amtsübergreifenden Absprache und Entscheidungsfindung der Fachämter Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Eidg. Personalamt (EPA), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hinsichtlich der IKT-Unterstützung der Supportprozesse Finanzen, Personal, Bauten, Logistik und Immobilienverwaltung. Vertreten sind auch die beiden Leistungserbringer BIT und VBS.

Exkurs III: Die Rolle eines Fachamtes

Hervorzuheben ist, dass ein Fachamt die Rolle des „Leistungserbringers“ für die Supportprozesse gegenüber den VE innehat. Ein Fachamt erbringt somit eine definierte Leistung bei den Supportprozessen gegenüber den VE und übernimmt die Verantwortung gegenüber dem IKT-Leistungserbringer.

4.2 Medienbrüche könnten mit der optimalen Systemnutzung vermieden werden

Den VE des Bundes stehen mit den Modulen von SAP moderne, arbeitsprozessunterstützende IT-Tools zur Verfügung. Die Strategie für den Software-Einsatz im Bereich Supportprozesse Bund zeichnet ein klares Zielbild bezüglich einer integrierten und durchgängigen Informatikunterstützung zur Gesamtunternehmenssteuerung durch die SAP IT-Systeme. Einheitlichkeit im Einsatz und in der Architektur wird angestrebt. Es gilt bundesweit uneingeschränktes Nutzungsrecht. Das BBL bestätigt an einem Kundenanlass als Hauptstossrichtung der Warengruppe IT klar die Automatisierung der Einkaufsprozesse.

IT Rahmenverträge werden dem Buchungskreis BIT zugeordnet, wenn dieses die vertragsführende Einheit ist. So kann das BIT buchungskreisinterne Abrufe auf die Rahmenverträge über SAP ERP MM steuern und auswerten. Buchungskreisexterne Abrufe von anderen VE können nicht direkt im SAP ERP MM an das BIT übermittelt werden, dennoch akzeptiert das

BIT solche Abrufe auf Rahmenverträge. Die Auswertung und somit die Kontrolle erfolgt über das Excel-Tool (Skyview). Eine automatisierte Auswertung der Ausschöpfung der Rahmenverträge ist nicht gegeben.

Begründet liegt dies in der Abbildung von Rahmenverträgen im SAP ERP MM und einer fehlenden Verfügbarmachung dieser für alle bezugsberechtigten VE. Buchungskreisübergreifende Bestellabrufe aus Rahmenverträgen der jeweiligen VE werden im SAP ERP MM nicht verwendet bzw. nicht eingesetzt. Mit VM-BVerw können nur Bestellungen und Rahmenverträge des eigenen Buchungskreises und der eigenen Einkaufsorganisation abgebildet werden.

Bestehen buchungskreisübergreifende Bedarfe, z. B. bei einem Bezug vom BIT aus einem Rahmenvertrag des BBL¹⁵, werden die erfassten Bedarfsinformationen nicht über eine Systemtransaktion weitergegeben, sondern gedruckt (PDF) weitergereicht.

Beispiel II: Medienbrüche

Buchungskreisübergreifende Bestellungen bzw. Abrufe auf Rahmenverträge anderer VE müssen im VM-BVerw als Bestellanforderungen abgefasst und im PDF-Format per E-Mail der entsprechenden vertragsführenden Beschaffungsstelle übermittelt werden. Diese erfasst diese «schriftliche Bestellanforderung» erneut als Bestellung im System, d. h. wiederum VM-BVerw oder SAP ERP MM.

Beurteilung

Die EFK kommt zum Schluss, dass die aktuelle Systemgestaltung im Bereich Einkauf/Logistik in Bezug auf Automatisierung, Durchgängigkeit und Prozessunterstützung weit vom Sollbild der Strategie für den Software-Einsatz im Bereich Supportprozesse Bund entfernt ist. Die Optimierung, Verbesserung und Automatisierung der logistischen IT-Systeme, also SAP ERP MM, hat das BBL in der Warengruppe IT zu einer Hauptstossrichtung erklärt. Diese Priorisierung erachtet die EFK als sinnvoll.

Die systemischen Möglichkeiten des SAP ERP müssen genutzt und direkt verfügbar gemacht werden. Dringenden Handlungsbedarf im Lead des Fachamtes BBL sieht die EFK daher bez. übergeordneter Vorgaben für systemische Abrufmöglichkeiten und der damit verbundenen IT-Systemgestaltung.

Führt z.B. ein elektronisch gemeldeter Bedarf BIT zu einem Rahmenvertrag des BBL, müssen medienbruchfreie Bestellungen und Abrufe aus Kontrakten im SAP ermöglicht werden. Hierbei ist darauf zu achten, dass es sich um medienbruchfreie, durchgängige Supportprozesse handelt, welche effizienter sind und Risiken vermeiden.

Die Durchgängigkeit des Prozesses könnte z. B. bei Bestellungen durch eine buchungskreisübergreifenden SAP BANF erreicht werden, welcher ein entsprechender Freigabeworkflow vorgelagert ist oder umfassender durch Bestellungen/Abrufe über SAP Supplier Relationship Management (SRM)¹⁶.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BBL als Fachamt, übergeordnete Vorgaben für die medienbruchfreie Geschäftsabwicklung festzulegen und die entsprechenden systemischen IT-Prozesse in SAP ERP oder SRM nutzbar zu machen.

¹⁵ Vertragsführende Einheit ist das BBL

¹⁶ siehe Glossar

Stellungnahme BBL

Das BBL ist mit der Empfehlung einverstanden, vorausgesetzt die hierfür notwendigen Mittel werden freigegeben.

4.3 Die Datenerfassung in den Einkaufssystemen kann optimiert werden

Gemäss Beschluss des Parlaments vom Juni 2014 sollte das Vertragsmanagement in allen VE des Bundes per 1. Januar 2015 operativ sein. Mit VM-BVerw wurde ein Frontendsystem als Add-on zu SAP ERP entwickelt und eingeführt. Alle VE sind seit 2016 verpflichtet, Beschaffungsdaten im VM-BVerw einzutragen. Die Abbildung der Daten erfolgt buchungskreisorientiert. Auch das BIT pflegt seit 2013 Bestellanforderungen, Bestellungen und Rahmenverträge im VM-BVerw im top-down Szenario ein. Beim BBL erfolgt die Datenpflege im SAP ERP Modul MM und wird dem VM-BVerw bottom-up zur Verfügung gestellt.

Exkurs IV: Der Einsatz des VM-BVerw

Das Add-On VM-BVerw zum SAP ERP soll die VE bei der konsequenten Abbildung ihrer Verträge, Bedarfe und Bestellungen im SAP ERP Modul MM unterstützen. Das Frontend soll ohne SAP-Expertenwissen einfach zugänglich und nutzbar sein. Es kann in zwei Modi gearbeitet werden. Im Ansatz top-down erfolgt die Einkaufsdatenerfassung im VM Bund und wird anschliessend im SAP ERP Modul MM als Bestellanforderung (BANF), Bestellung oder Kontrakt gespiegelt. Im Modus bottom-up erfolgt die Datenpflege im SAP ERP Modul MM. In diesem Fall befüllt das führende System SAP ERP MM das VM-BVerw mit den entsprechenden Daten. Für Rahmenverträge ist eine manuelle Nachpflege im VM-BVerw notwendig.

Beurteilung

Die Top-down-Nutzung von VM-BVerw birgt gewisse Nachteile gegenüber der Bottom-up-Nutzung von SAP MM. Die elektronische Abbildbarkeit von Einkaufsgeschäften beschränkt sich im VM-BVerw auf die eigene VE. Dieser entscheidende Nachteil der fehlenden Zuordnungsmöglichkeit von buchungskreisübergreifenden Abrufbestellungen, bezogen auf Rahmenverträge, genügt den Anforderungen eines modernen Einkaufssystems nicht.

Hingegen stellt das Bottom-up-Szenario VM-BVerw der systemnutzenden VE den ganzen Funktionsumfang für die Abbildung der Einkaufsgeschäfte zur Verfügung. Mit SAP ERP MM als führendes Bestellsystem, sind VE-übergreifende Geschäftsfallabbildungen technisch möglich. Damit ist auch die Zuordnung von Bestellabrufen zu Rahmenverträgen als Basisfunktionalität verfügbar. Als positiver Nebeneffekt wird das Rahmenvertragscontrolling bezüglich Ausschöpfung und Abrufberechtigung ohne händische Behelfslösungen systemtechnisch sichergestellt. Als Voraussetzung zur Nutzung dieser Vorteile müssen buchungskreisübergreifende Einkaufsvorgänge systemisch zwingend abbildbar gemacht werden.

Siehe hierzu Kapitel 4.2 und Empfehlung 4.

4.4 Mehrfachzuschläge werden in den Einkaufssystemen nicht korrekt erfasst

Das BIT erfasst im VM-BVerw alle Empfänger eines Zuschlags. Ein Beschaffungslos mit mehreren Zuschlägen wird somit mehrfach abgebildet und das Vertragsvolumen mehrfach in das System eingetragen. Wird anschliessend unter den Empfängern des Zuschlags ein Minitenderverfahren durchgeführt, wird der endgültige Zuschlag an den «Gewinner» des Minitenders wiederum im VM-BVerw aufgeführt. Eine valide Auswertung der Vergabesumme ist so nicht mehr möglich.

Beurteilung

Das VM-BVerw lässt eine widerspruchsfreie Erfassung von Vertragsvolumen und Zuschlagsvolumen bei Geschäften mit Mehrfachzuschlägen zum Prüfzeitpunkt nicht zu.

Bei der Erfassung von Vertragsgegenständen ist darauf zu achten, eine Vervielfachung des Zuschlagsvolumens zu vermeiden. Das dargestellte Vergabevolumen entspricht in diesen Fällen nicht dem reellen Volumen. Die Möglichkeit der korrekten Abbildung des Zuschlagsvolumens muss in den Systemen geschaffen werden.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BIT, in den Einkaufssystemen eine widerspruchsfreie Erfassung von Vertrags- und Zuschlagsvolumen bei Geschäften mit Mehrfachzuschlägen zu gewährleisten. Falls dies systemtechnisch nicht möglich ist, ist gemeinsam mit dem Fachamt BBL eine Lösung zu erarbeiten.

Stellungnahme des BIT

Die heute zur Verfügung stehende Lösung erlaubt bei Geschäften mit Mehrfachzuschlägen nicht, alle Geschäftsbedingungen abzubilden. Das BIT wird die Problemstellung weiter analysieren und dem BBL einen in der Rolle des BIT geeigneten Lösungsansatz unterbreiten.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Januar 2016), SR 172.056.1

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (Stand am 30. Mai 2017), SR 172.010

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. April 2015), SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand am 1. Januar 2017), SR 172.056.15

Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (BinfV) vom 9. Dezember 2011 (Stand am 1. November 2016), SR 172.010.58

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD), vom 17. Februar 2010 (Stand am 1. Oktober 2016), SR 172.215.1

Weisungen

Weisungen des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung (WUBinfV) vom 19. Februar 2013

Weisungen des BBL über die harmonisierten Beschaffungsprozesse vom 1. April 2016

Weisung des BBL über das Beschaffungscontrolling vom 1. April 2016

SB002 – Strategie für den Software-Einsatz im Bereich Supportprozesse Bund (S002), ISB, Ausgabedatum 17.09.2015

A051 – Supportprozesse Materialbewirtschaftung, ISB, Ausgabedatum 29.10.2015

Anhang 2: Abkürzungen

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BDL	Beschaffung Dienstleistungen BIT
BGA	Beschaffung Güter BIT
BinfV	Bundesinformatikverordnung
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FTE	Vollzeitäquivalent
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
KBB	Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung
SASP	Steuerungsausschuss Supportprozesse
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit
VM-BVerw	Vertragsmanagement Bund
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WUBinfV	Weisungen des EFD zur Umsetzung der Bundesinformatikverordnung
WTO	World Trade Organization

Anhang 3: Glossar

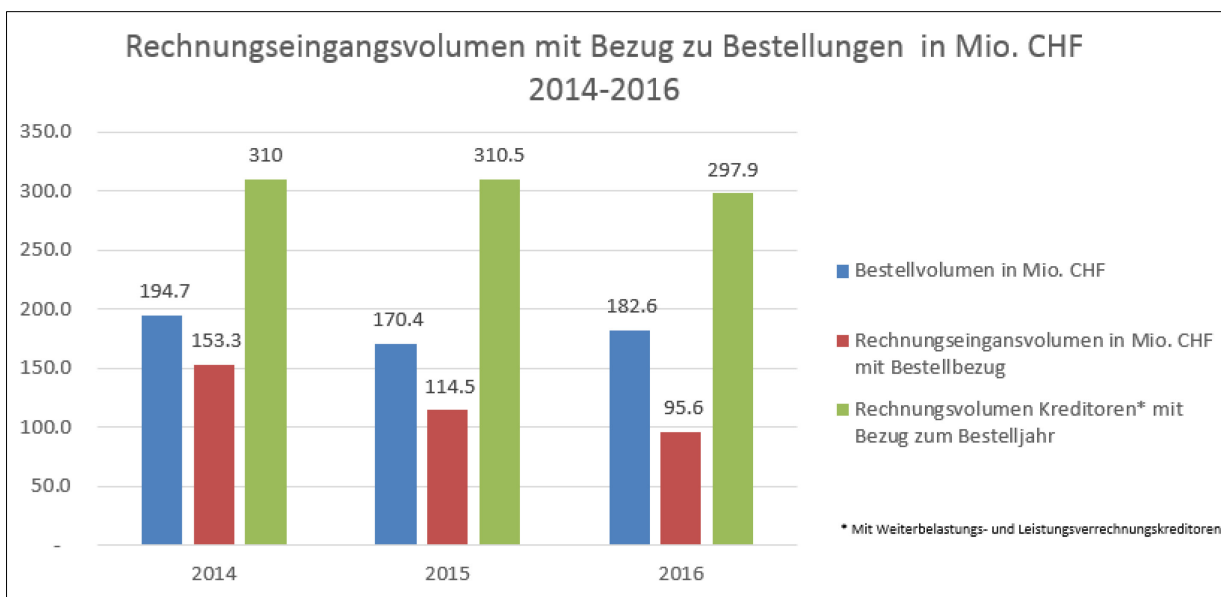
Balanced-Scorecard (BSC)	Die BSC ist ein Konzept zur Umsetzung der Unternehmensstrategie. In ihrem Konzept werden die traditionellen finanziellen Kennzahlen durch interne Prozess- und eine Entwicklungsperspektive ergänzt.
Bestellanforderung (BANF)	Die Abbildung von Benutzerbedürfnissen im System. Es ist zu unterscheiden zwischen: <ul style="list-style-type: none">- eBANF VM Bund: Bestellanforderung im SAP Add-on VM- BANF SAP: Bestellanforderung in SAP
DEBI	DEBI ist die deutsche Übersetzung des englischen RACI, welches eine Technik zur Analyse und Darstellung von Verantwortlichkeiten bezeichnet. Der Name leitet sich aus den Anfangsbuchstaben der englischen Begriffe R esponsible, A ccountable, C onsulted und I nformed ab.
DUNS-Nummer	D & B Data Universal Numbering System: Zahlenschlüssel zur eindeutigen und weltweiten Identifizierung von Unternehmen.
Medienbruch	Erfolgt bei der Übertragung von Informationen innerhalb der Übertragungskette ein Wechsel des Mediums, so wird von einem Medienbruch gesprochen. Dieser birgt die Gefahr der Informationsverfälschung und zieht eine Verlangsamung der Informationsbearbeitung nach sich. (Gabler Wirtschaftslexikon)
Provider Management	Operative Leistungssteuerung eines IT Providers im Hinblick auf die Erbringung und Einhaltung der Service Level Agreements.
Purchase to Pay	Dies beschreibt den Prozess der operativen Beschaffung. Er beginnt bei der Bedarfserfassung, führt über die Bestellung und die Lieferung und endet mit der Zahlung der Rechnung. Er beinhaltet gewisse Freigabeprozesse. Bei der Beschaffung BIT wird dieser Prozess durch die operativen Einkäufer (OpEk) gesteuert.
SAP ERP	Als Coresystem für die Abbildung von logistischen und betriebswirtschaftlichen Planungs-, Bewegungs-, Bestandsprozessen und die Buchführung ist in der Bundesverwaltung SAP ERP (Enterprise Resource Planning) im Einsatz.
SAP ERP MM	Das MM (Materialwirtschaft) Modul ist grundlegender Bestandteil des SAP ERP (Enterprise Resource Planning) und unterstützt die Bereiche Beschaffung und Bestandsmanagement.

SAP Supplier Relationship Management (SRM)	SAP SRM ist ein SAP-Produkt, welches die Beschaffung von Waren über eine web- und katalogbasierte Plattform ermöglicht. Unternehmen können alle Arten von Produkten wie Materialien und Dienstleistungen hierüber beschaffen. SRM kann direkt mit SAP ERP-Modulen und anderen Nicht-SAP-Backend-Systemen für die Buchhaltung und Planung verbunden werden.
Source to Contract	<p>Dies ist der Prozess der strategischen / taktischen Beschaffung. Dieser beinhaltet die Erstellung und Durchführung von Ausschreibungen, Einladungsverfahren und freihändigen Verfahren nach BÖB und VÖB.</p> <p>Der Prozess beginnt bei der Bedarfsanalyse, führt über die Wahl des Beschaffungsverfahrens und dessen Durchführung und endet in der Vertragserstellung. Dieser folgt die Vertragsverwaltung und das Auslösen einer Bestellung.</p> <p>Bei der Beschaffung BIT wird dieser Prozess durch die Beschaffungskoordinatoren (BeKo) gesteuert.</p>
Strategisches Lieferantenmanagement	Strategisches Lieferantenmanagement beurteilt Lieferanten und deren Leistungen einheitlich und macht diese vergleichbar. Dies schafft die Grundlage für strategische Entscheidungen in Bezug auf Lieferanten. (Quelle: Bubendorf, D. (2014): <i>Lieferanten beurteilen und vergleichen Ein wichtiger Prozess der Supply Chain</i> , In: Management und Qualität 11/2014; S.1)

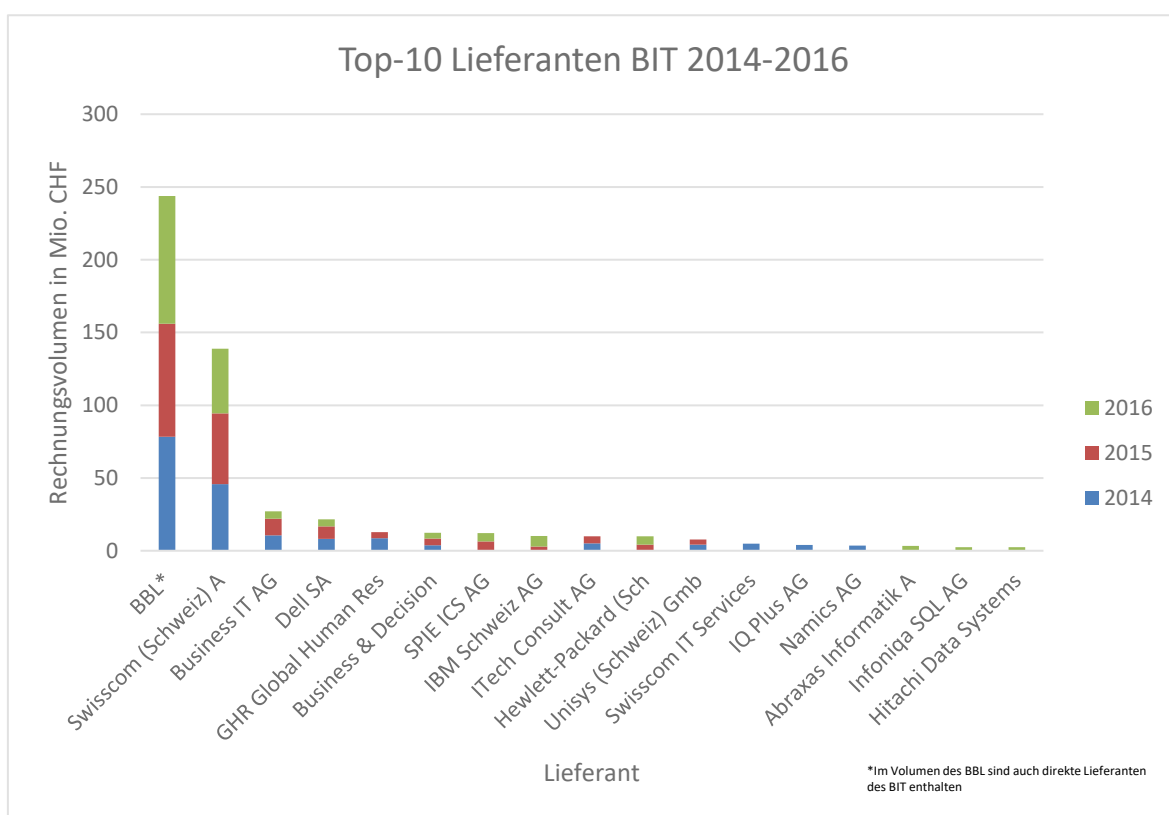
Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Grafische Auswertungen

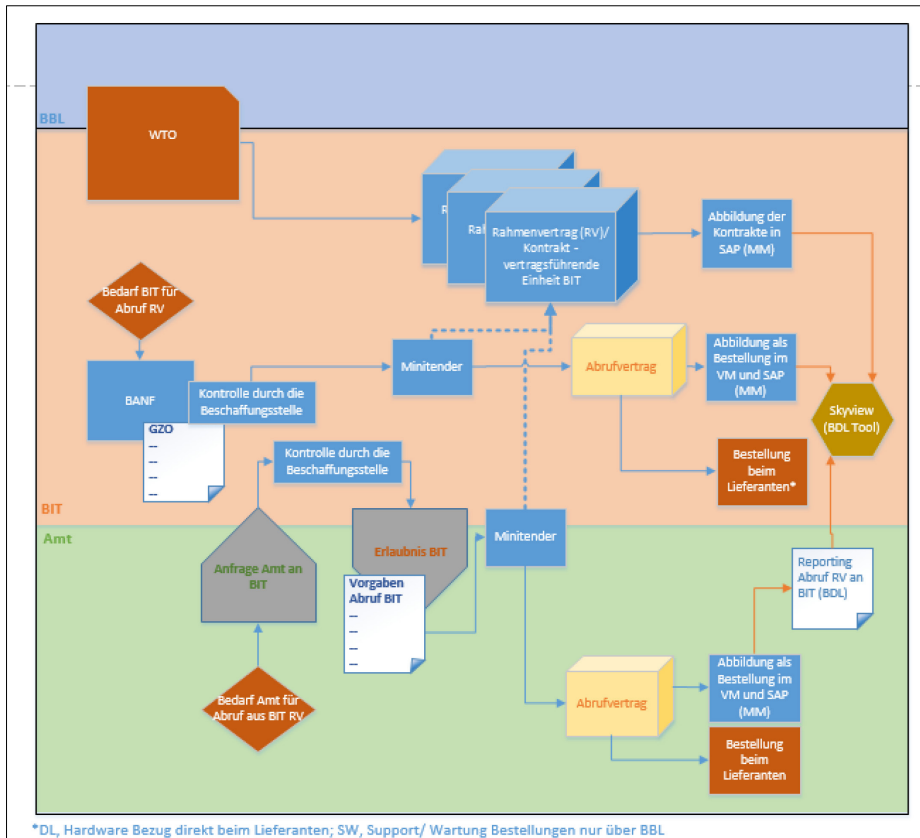


Quelle: Eigene Darstellung EFK, AnalyticSuite, dab, SAP MM



Quelle: Eigene Darstellung EFK, SAP P07

Anhang 5: Die Nutzung von Rahmenverträgen des BIT



Quelle: Eigene Darstellung EFK