



Dritte Nachkontrolle: Expertenbeizug in der Bundesverwaltung

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 26. Januar 2021

Bericht

1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) veröffentlichte ihren ersten Bericht zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung bereits im Jahr 2006.¹ Anlass für diese Inspektion war damals, «dass die zahlreichen Aufträge an externe Experten durch die Bundesverwaltung in der Politik und den Medien» zunehmend kritisiert wurden.² Die diesbezügliche Inspektion stützte sich damals unter anderem auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK).³ Im Bericht der GPK-S wurden zehn Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet. Die Empfehlungen betrafen die folgenden Bereiche: Transparenz über externe Politikberater, Einbezug der Expertenmandate in die Personalplanung und -politik, bessere Nutzung von internem Fachwissen anstelle von externen Beratungsaufträgen, Personalstellungsverträge, Dezemberfieber, Stärkung des Wettbewerbs, Klärung des Geltungsbereichs des Beschaffungsrechts, Verbesserung der Information und Ausbildung, «Hoflieferantentum» und ein bundesweites, einheitliches Reporting und Koordination aller Arten von Dienstleistungsverträgen. Der Bundesrat hat daraufhin die Statistik Beschaffungszahlen (SBeZ) geschaffen, welche unter anderem die systematische Erfassung der Expertenmandate in der zentralen Bundesverwaltung vorsieht.

Die GPK-S überprüfte die Umsetzung der Empfehlungen in einer ersten Nachkontrolle im Jahr 2011. Dabei machte die GPK-S geltend, dass weiterhin Verbesserungspotential in Bezug auf die SBeZ bestehe, insbesondere, dass viele Zahlungen keiner Kategorie klar zugeteilt würden und dass der Bundesrat nicht gewillt sei, das Vertragsmanagement flächendeckend einzuführen.

Aufgrund verschiedener Vorkommnisse im Vergabewesen in der Bundesverwaltung reichten die beiden GPK im Jahr 2014 je eine Motion ein.⁴ Diese sollte sicherstellen, dass ein einheitliches Vertragsmanagement bundesweit eingeführt wird. Sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat nahmen die Motion an. Zudem wurden im selben Jahr verschiedene Daten bei allen Departementen und der Bundeskanzlei durch die GPK erhoben und mit den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern besprochen.

Im Nachgang dazu führte die Subkommission EJPD/BK der GPK-S eine zweite Nachkontrolle durch. Die Nachkontrolle beschränkte sich nicht auf die Umsetzung der Empfehlungen des Berichtes aus dem Jahr 2006, sondern schloss auch die Umsetzung der eingereichten Motionen, die Auswertung der erwähnten Daten der Departemente und die Überprüfung der bekannt gewordenen Einzelfälle mit ein. Die

¹ Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBI 2007 1661; hiernach: Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006); Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung, Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Feb. 2007 (BBI 2007 1649)

² Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBI 2007 1661, hier 1664)

³ Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 16. Juni 2006 (BBI 2007 1675; hiernach: Bericht der PVK vom 16. Juni 2006)

⁴ Motionen 14.3018 und 14.3289: «Dringliche Kontrollmassnahmen betreffend die Vergabe von Aufträgen durch die Bundesverwaltung».

PVK wurde mit der Auswertung der Daten beauftragt. Die GPK-S veröffentlichte ihre Erkenntnisse aus der zweiten Nachkontrolle im Bericht vom 6. Oktober 2015.⁵ In diesem Bericht wurden sechs neue Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet. Die Empfehlungen forderten eine verstärkte Nutzung des internen Fachwissens, die Untersuchung der hohen Dezemberzahlungen und eines möglichen «Hoflieferantentums»,⁶ mehr Transparenz und eine bessere Regulierung und Begründung der Politikberatungsmandate, eine bessere Zuordnung der Zahlungen und die bundesweite Harmonisierung der Vorgaben und der Praxis zum Vertragsmanagement.

Mit Bericht vom 24. August 2016 schloss die GPK-S diese zweite Nachkontrolle ab und kündigte dem Bundesrat eine weitere Nachkontrolle an.⁷ Die GPK-S hielt fest, dass diverse Fragen offen blieben. So blieb etwa die Frage nach dem Vorhandensein des sog. Dezemberfiebers unbeantwortet und jene nach dem «Hoflieferantentum» konnte zu jenem Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Ebenso blieb offen, ob sich die Anzahl der extern vergebenen Politikberatungsmandate auf tiefem Niveau stabilisiert hat und diese reguliert worden sind. Schliesslich zeigte sich die GPK-S auch mit der Antwort des Bundesrates zu der verbesserten Zuordnung der Zahlungen in der Statistik nicht restlos zufrieden. Insgesamt konnte die GPK-S auch keine abschliessende Bewertung zur Frage vornehmen, ob die geforderte bundesweite Harmonisierung der Vorgaben und der Praxis zum Vertragsmanagement stattgefunden hat.

Im Rahmen der dritten Nachkontrolle wurde die PVK von der GPK-S am 19. Oktober 2018 erneut mit Abklärungen beauftragt. Die PVK führte in der Folge eine Kurzevaluation durch. Die von der zuständigen Subkommission festgelegten Fragestellungen beschäftigten sich mit den Dezemberzahlungen (Frage 1), dem «Hoflieferantentum» (Frage 2), der klaren Zuordnung der Beschaffungen zu einzelnen Kategorien (Frage 3), die Entwicklung der Politikberatungsmandate (Frage 4) und die Einheitlichkeit und flächendeckende Anwendung des Vertragsmanagements (Frage 5).

Die PVK hat ihre Kurzevaluation am 18. März 2020 abgeschlossen und der Subkommission EJPB/BK der GPK-S an ihrer Sitzung vom 1. Juli 2020 präsentiert.⁸ Im Anschluss daran erarbeitete die Subkommission den vorliegenden Berichtsentwurf, welcher von der GPK-S an der Sitzung vom 26. Januar 2021 beraten, verabschiedet und veröffentlicht wurde.

⁵ Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung», Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI 2016 523; hiernach: Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015); Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung», Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Feb. 2016 (BBI 2016 1773)

⁶ Vgl. zu diesem Begriff die Definition in Ziff. 2.2

⁷ Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung», Bericht der GPK-S vom 24. Aug. 2016 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Feb. 2016 (BBI 2016 8339; hiernach: Bericht der GPK-S vom 24. Aug. 2016)

⁸ Expertenbeizug in der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 18. März 2020 (hiernach: Bericht der PVK vom 18. März 2020). Die PVK führte Dokumentenanalysen und eine statistische Analyse durch. Zudem wurde eine Überprüfung der verwaltungsinternen Analyse der Dezemberzahlungen und des «Hoflieferantentums» vorgenommen.

2 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die GPK-S einen breiten Expertenbegriff verwendet, welcher nicht bloss die politischen Beratungstätigkeiten umfasst, sondern sämtliche wissensintensiven Dienstleistungen, welche extern bezogen werden.⁹ Der Expertenbeizug fällt in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der entsprechenden Verordnungen.¹⁰ Der Bundesrat führte im Jahr 2013 ein Beschaffungscontrolling ein, um die Transparenz, die Wirtschaftlichkeit und die Effizienz der Beschaffungen zu verbessern. Teil dieses Controllings sind die Statistik Beschaffungszahlungen (SBeZ) und das Vertragsmanagement Bundesverwaltung.¹¹ Diese beiden Instrumente bildeten die Grundlage für die Kurzevaluation der PVK. Das Beschaffungscontrolling ist beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) angesiedelt, welches jährlich dem Bundesrat, der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und der Öffentlichkeit¹² Bericht erstattet.

Die GPK-S nimmt in den folgenden Kapiteln eine Bewertung gestützt auf die Erkenntnisse der PVK aus ihrer Kurzevaluation vor und fokussiert dabei auf folgende Aspekte: Dezemberzahlungen (Ziff. 2.1), Folgeaufträge (Ziff. 2.2), Beschaffungskategorien (Ziff. 2.3), Politikberatungsmandate (Ziff. 2.4) und Vertragsmanagement im Beschaffungscontrolling (Ziff. 2.5).

2.1 Dezemberzahlungen (sog. «Dezemberfieber»)

Der Begriff des «Dezemberfiebers» bezeichnet die Situation, wenn im Dezember Mandate vergeben werden, um Kreditreste auszuschöpfen.¹³ Die Evaluation der PVK aus dem Jahr 2006 kam zum Schluss, dass im Dezember überproportional viele Zahlungen bzw. Zahlungen mit einem hohen Volumen ausgelöst wurden.¹⁴ Aus diesem Grund forderte die GPK-S in ihrem ersten Bericht, dass der Bundesrat diese Zahlungen kontrolliert und aufklärt.

2.1.1 Die Feststellungen der PVK zu den Dezemberzahlungen

Die Kurzevaluation der PVK hatte zum Ziel, zu analysieren, ob der Bundesrat die Dezemberzahlungen angemessen auf ihre Notwendigkeit überprüft hat. In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2016 hatte der Bundesrat angegeben, die Dezember-

⁹ Siehe dazu Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 8

¹⁰ Bundesgesetz vom 16. Dez. 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR **172.056.1**); Verordnung vom 11. Dez. 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR **172.056.11**) und Verordnung vom 24. Okt. 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (Org-VöB; SR **172.056.15**)

¹¹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 8 f.

¹² <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/beschaffungsccontrolling-bverw.html>.

¹³ Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI **2016** 523, hier 533)

¹⁴ Bericht der PVK vom 16. Juni 2006 (BBI **2007** 1675, hier 1702)

zahlungen mittels der verschiedenen Instrumente des Beschaffungscontrollings überprüfen zu wollen.¹⁵ Aus diesem Grund hat die PVK in einem ersten Schritt analysiert, ob die Bundesverwaltung angemessene Analysen diesbezüglich durchgeführt hat. In einem zweiten Schritt hat die PVK dann die auf diese Analysen basierte Berichterstattung evaluiert.¹⁶

Die PVK hält in ihrer Evaluation fest, dass es sich bei der Überprüfung der Bundesverwaltung um eine einmalige Überprüfung der Dezemberzahlungen des Jahres 2017 handelt, eine periodisch wiederkehrende Überprüfung sei nicht geplant.¹⁷ Die PVK macht verschiedene Schwächen bei der Analyse der Dezemberzahlungen durch die Bundesverwaltung aus. Die Schwäche besteht in erster Linie darin, dass mittels dem Vorgehen der Bundesverwaltung nicht sämtliche Fälle eines Dezemberfiebers aufgedeckt werden können, sondern nur jene Verwaltungseinheiten erkannt werden, welche Dezemberzahlungen «im grösseren Umfang» vornehmen.¹⁸ Dies ist gemäss der PVK auch insofern problematisch, als aufgrund des festgelegten Verfahrens nur sehr wenige Verwaltungseinheiten tatsächlich vertieft auf das Dezemberfieber untersucht wurden und diese die Auffälligkeiten lediglich sehr allgemein begründet haben, was unter anderem auch mit den wenig zielgerichteten Fragen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zusammenhängen könnte.¹⁹ Verschiedene Begründungen bezogen sich denn auch gar nicht auf jene Konten, welche Auffälligkeiten zeigten.²⁰ Der Grund, welcher häufig für die auffälligen Zahlungen angeführt wurde, ist die Tatsache, dass Rechnungen häufig erst auf Ende Jahr terminiert würden.²¹ Die Aussage verschiedener Verwaltungseinheiten, sie hätten nur zwingend notwendige Güter und Dienstleistungen eingekauft, wurde von der EFV nicht überprüft.²² Eine vertiefte Analyse auffälliger Zahlungen fand damit faktisch nicht statt.²³

Infolgedessen kommt die EFV, welche für die Analysen zuständig ist, zum Schluss, dass keine Anzeichen für ein Dezemberfieber bestehen würden. Die PVK hält hierzu fest, dass dieses Ergebnis der EFV aufgrund der oben erwähnten Mängel kritisch zu hinterfragen sei. Die Tatsache, dass in der Analyse keine Anzeichen für ein Dezemberfieber zum Vorschein kamen, führt gemäss den Ausführungen der PVK dazu, dass künftig keine weiteren Analysen hierzu vorgenommen werden sollen.²⁴

15 Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung», Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Feb. 2016 auf den Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI 2016 1773, hier 1777)

16 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 10

17 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 10

18 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 11

19 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 12

20 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 12

21 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 12

22 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 12

23 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 13

24 Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 13

2.1.2 Beurteilung der Dezemberzahlungen durch die GPK-S

Die Erkenntnisse aus der Kurzevaluation der PVK, welche verschiedene Schwächen bei der bundesverwaltungsinternen Analyse der Dezemberzahlungen aufzeigen, lassen bei der GPK-S einen zwiespältigen Eindruck zurück.

Die Tatsache, dass die Schwellenwerte und das Vorgehen so gewählt wurden, dass lediglich Verwaltungseinheiten mit einem grossen Umfang an auffälligen Zahlungen erkannt werden konnten, vermag nicht zu überzeugen, da deswegen nur eine geringe Anzahl an Verwaltungseinheiten vertieft untersucht wurden. Des Weiteren beurteilt die GPK-S auch die Rolle der EFV nicht als angemessen, da einerseits deren Fragen bei der vertieften Prüfung wenig zielgerichtet ausgestaltet waren und andererseits die oft sehr oberflächlichen und allgemeinen Begründungen der Verwaltungseinheiten in keiner Weise hinterfragt wurden. Die oft vorgebrachte Begründung der Verwaltungseinheiten, dass Zahlungen für tatsächlich erbrachte Leistungen gemäss ihrer Buchungspraxis oft erst im Dezember erfolgen, ist nicht per se problematisch. Das Problem ortet die GPK-S vielmehr darin, dass diese Begründung seitens verschiedener Verwaltungseinheiten gegenüber der EFV eingewendet wird, um auffällig hohe Zahlen zu rechtfertigen, worauf diese Auffälligkeiten nicht vertieft untersucht werden. Problematisch wären die Zahlungen etwa dann, wenn die Leistungen noch nicht erfolgt bzw. wenn kurzfristig noch Beschaffungen getätigt worden sind, für die zu diesem Zeitpunkt keine Notwendigkeit bestand.

Dies führt dazu, dass faktisch keine vertiefte Prüfung stattfindet. Ein Grund hierzu ortet die PVK auch darin, dass die Verwaltungseinheiten selber die Begründungen liefern, weshalb die Verwaltungseinheiten sich selber kontrollieren.²⁵ Die vertiefte Überprüfung wäre allerdings Aufgabe des jeweiligen Departementes, da diese das Beschaffungscontrolling wahrzunehmen haben.²⁶

Die GPK-S zweifelt an der Angemessenheit der Analyse durch die EFV, da verschiedene der festgelegten Rahmenbedingungen die Aufdeckung problematischer Zahlungen nicht erlauben. Das Vorgehen erweckt den Eindruck, als hätte die Bundesverwaltung das Thema der Dezemberzahlungen nicht mit der notwendigen Tiefe abgeklärt. Dies überrascht doch umso mehr, als das Thema der Dezemberzahlungen seit dem ersten Bericht der GPK-S zentraler Bestandteil der Inspektion ist (Empfehlung 5).²⁷

Empfehlung 1: Wirksame vertiefte Analysen von auffälligen Zahlungen

Der Bundesrat wird aufgefordert, sicherzustellen, dass auffällige Zahlungen einer wirksamen vertieften Analyse unterzogen werden und die Departemente ihre Aufgabe diesbezüglich tatsächlich wahrnehmen.

²⁵ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 12

²⁶ Art. 23b Abs. 2 Org-VöB; Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 13

²⁷ Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBI 2007 1661 hier 1668)

Empfehlung 2: Periodisch wiederkehrende Analyse

Der Bundesrat wird zudem aufgefordert, weiterhin sicherzustellen, dass Zahlungen Ende Jahr nicht lediglich getätigt werden, um Kreditreste auszuschöpfen. Insbesondere fordert die GPK-S den Bundesrat auf, eine periodisch wiederkehrende Analyse der Zahlungen der Verwaltungseinheiten im Dezember vorzunehmen und deren Resultate ins Reporting Set Beschaffungscontrolling zu integrieren.

2.2 Folgeaufträge (sog. «Hoflieferantentum»)

Das Thema der Folgeaufträge war ebenfalls bereits Bestandteil des ersten Berichts der GPK-S (Empfehlung 9).²⁸ Die GPK-S hielt jedoch explizit fest, dass die Evaluation der PVK aus dem Jahr 2006 keinen eindeutigen Nachweis für das sogenannte «Hoflieferantentum» lieferte.²⁹ Mit dem Begriff des «Hoflieferantentums» wird der Umstand bezeichnet, dass ein Auftragnehmer, der in einem Amt verankert ist, mit weiteren Aufträgen alimentiert und damit der Wettbewerb reduziert wird.³⁰ Der Frage nach einem möglichen «Hoflieferantentum» kam damals insofern ein erhebliches Gewicht zu, als jeder sechste Franken in Folgeaufträge floss.³¹ Die GPK-S forderte den Bundesrat auf, die Frage des «Hoflieferantentums» vertieft abzuklären. Gleichzeitig hält die GPK-S fest, dass nicht sämtliche Folgeaufträge per se unangemessen sind, falls diese die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben einhalten.

Der Bundesrat hat in der Stellungnahme vom 8. Oktober 2014 darauf hingewiesen, dass die neu geschaffenen Instrumente (SBeZ und Vertragsmanagement) eine Auswertung über die Kreditoren zulassen. Eine vertiefte Abklärung nahm der Bundesrat jedoch nicht vor, weshalb die GPK-S auf dieser Forderung bestanden hat³² und ihm gleichzeitig anzeigte, diese Frage im Rahmen der Nachkontrolle erneut aufzugreifen.³³ Deshalb untersuchte die PVK in ihrer Evaluation einerseits, ob die Analyse, welche von der Bundesverwaltung vorgenommen wurde, zweckmässig durchgeführt wurde, und andererseits, zu welchen Ergebnissen die Bundesverwaltung gelangte.³⁴

2.2.1 Die Feststellungen der PVK zum «Hoflieferantentum»

Das BBL hat ein zweistufiges Verfahren entwickelt, das an das Beschaffungscontrolling gekoppelt ist und mit dem Risiken oder mögliche Unregelmässigkeiten in Bezug auf ein allfälliges «Hoflieferantentum» erkannt werden sollen. Der Begriff des «Hoflieferantentums» wird allerdings im Beschaffungscontrolling nicht verwendet, sondern es wird von «Risiken» oder «Auffälligkeiten» bei Folgeaufträgen

²⁸ Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBI **2007** 1661 hier 1670 f.)

²⁹ Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBI **2007** 1661 hier 1671), Bericht der PVK vom 16. Juni 2006 (BBI **2007** 1675, hier 1707)

³⁰ Bericht der PVK vom 16. Juni 2006 (BBI **2007** 1675, hier 1707)

³¹ Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI **2016** 523, hier 538)

³² Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI **2016** 523, hier 538)

³³ Bericht der GPK-S vom 24. Aug. 2016 (BBI **2016** 8339, hier 8342)

³⁴ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 14

gesprochen.³⁵ In einem ersten Schritt wird anhand von vier Kriterien analysiert, ob derartige Risiken oder Auffälligkeiten bestehen könnten. Sind alle vier Kriterien erfüllt, so wird von einem Risiko für eine Unregelmässigkeit ausgegangen.³⁶ Wird ein Risiko festgestellt, so wird die betroffene Verwaltungseinheit in einem zweiten Schritt eingeladen, dazu Stellung zu nehmen, wobei die Verwaltungseinheit darlegen muss, weshalb der Auftrag ohne Ausschreibung an den entsprechenden Auftragnehmer vergeben wurde.³⁷

Die PVK kommt bei der diesbezüglichen Beurteilung des Beschaffungscontrollings zum Schluss, dass die Analysen des BBL fundiert und damit angemessen sind, auch wenn das Erfordernis der gleichzeitigen Erfüllung der vier Kriterien dazu führt, dass nur grössere Risiken identifiziert werden.³⁸ Den zweiten Schritt in diesem zweistufigen Verfahren erachtet die PVK allerdings nicht als zweckmässig.³⁹ Bemängelt wird insbesondere, dass sich dieser zweite Schritt auf das Einholen der Stellungnahme der betroffenen Verwaltungseinheit beschränke.⁴⁰ Dieser Prozess offenbarte nämlich verschiedene Schwächen: So sei es nahezu unmöglich, die Angaben der Verwaltungseinheit zu verifizieren. Die Antworten dieser fallen gemäss den Angaben der PVK sehr heterogen aus und das BBL frage nur punktuell nach. Die PVK bemängelt insbesondere die fehlende detaillierte Überprüfung der Auffälligkeiten, umso mehr als überhaupt nur grosse Risiken ausgemacht werden können.⁴¹

Weiter ist festzuhalten, dass sich die Informationslage in den letzten Jahren zwar sehr stark verbessert hat. Insbesondere werden die identifizierten Risiken oder Auffälligkeiten im Rahmen des Beschaffungscontrollings in den jährlich erstellten Reporting Sets ausgewiesen.⁴² In den Reportings sind jedoch die Begründungen der Verwaltungseinheiten nicht enthalten, weshalb auch nicht abgeschätzt werden kann, ob die Folgeaufträge angemessen waren. Auch lässt dies keinen Rückschluss darauf zu, ob die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden.⁴³ Gerade weil mit den vier kumulativ vorzuliegenden Kriterien, welche eine Beschaffung als Risiko oder als Auffälligkeit qualifizieren, vor allem grössere Risiken erkannt und kleinere nicht erfasst werden, sei der Umstand des Nichtausweisens der Begründung in den Reportings problematisch.⁴⁴ Aus dem aktuellsten Reporting Set geht hervor, dass bei 9% des untersuchten Zahlungsvolumens die vier Kriterien erfüllt sind, was 402 Lieferantenbeziehungen mit einem Zahlungsvolumen von rund 309 Mio. CHF ent-

³⁵ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 14

³⁶ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 15: Die Kriterien sind die folgenden: 1. Umsatz von mindestens 150 000 CHF pro Buchungskreis, zusammengezählt über die letzten vier Jahre; 2. In den letzten vier Jahren wurde in mindestens drei Jahren ein Umsatz erzielt; 3. Im vergangenen Jahr ist ein Umsatz vorhanden, und 4. Zum Lieferanten besteht gemäss Vertragsmanagement kein Vertrag mit Wettbewerbsverfahren bei der betroffenen Verwaltungseinheit; siehe dazu auch Reporting Set, Beschaffungscontrolling 2019, Bundesverwaltung, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD vom 11. Aug. 2020, S. 18 (hiernach: Reporting Set 2019)

³⁷ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 15

³⁸ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 15

³⁹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 16

⁴⁰ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 16

⁴¹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 16

⁴² Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 16 f.

⁴³ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 17

⁴⁴ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 17

spricht.⁴⁵ Daraus ist ersichtlich, dass es sich bei jenen Lieferantenbeziehungen mit Auffälligkeiten nicht um Einzelfälle handelt.⁴⁶

Zudem bemängelt die PVK, dass nicht sämtliche Departemente eigene Reporting Sets erstellen, obwohl das Beschaffungscontrolling für den eigenen Bereich in der Verantwortung des jeweiligen Departementes liege (Art. 21 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung⁴⁷).⁴⁸

2.2.2 Würdigung durch die GPK-S

Die GPK-S würdigt die bisher unternommenen Bestrebungen des Bundesrates, auffällige Folgeaufträge im Beschaffungscontrolling auszuweisen und diesbezügliche Abklärungen vorzunehmen, grundsätzlich positiv.

Trotzdem ortet die GPK-S weiter Verbesserungspotential, insbesondere in zwei Bereichen. Die Evaluation der PVK hat gezeigt, dass die weiteren Abklärungen zu den aufgedeckten auffälligen Folgeaufträgen nicht zweckmässig sind, insbesondere, weil diese Aufgabe in der Kompetenz der jeweiligen Verwaltungseinheit liegt und das BBL nur in seltenen Einzelfällen nachfragt. Die Begründungen der Verwaltungseinheiten sind – wie dies die Evaluation der PVK zeigt – sehr heterogen. Einige Verwaltungseinheiten führen immer dieselbe Begründung an, verweisen auf interne Listen oder bekräftigen, dass es sich bei einem zweiten Auftrag um einen vom ersten unabhängigen handle. In Einzelfällen wird auch geltend gemacht, dass ein gewisser Lieferant die Bedürfnisse der Verwaltungseinheit sehr gut abdecke.

Die GPK-S hält fest und schliesst sich damit der Beurteilung der PVK an, wonach die Angemessenheit der Folgeaufträge anhand der Begründungen kaum überprüft werden kann. An dieser Stelle gilt es auch zu betonen, dass die Begründung, wonach ein Lieferant die Bedürfnisse einer Verwaltungseinheit sehr gut abdecke, gerade mit Blick auf ein mögliches «Hoflieferantentum» mehr als problematisch erscheint. Die Risiken und Auffälligkeiten werden zwar angemessen analysiert, wenn jedoch eine zweckmässige Überprüfung dieser fehlt, stellt dies die Nützlichkeit des Instrumentes in Frage, was die GPK-S bedauert.

Empfehlung 3 Wirksame Überprüfung der Auffälligkeiten bei Folgeaufträgen

Der Bundesrat wird aufgefordert, einen wirksamen Mechanismus einzuführen, der sicherstellt, dass die aufgedeckten Auffälligkeiten bei Folgeaufträgen zweckmässig und mit der nötigen Sorgfalt überprüft werden.

Es ist dabei am Bundesrat zu entscheiden, ob diese Empfehlung über die Stärkung der Kompetenzen des BBL umgesetzt werden soll oder ob er hierfür die Departemente in die Pflicht nehmen will. Falls der Bundesrat die zweite Variante wählt,

⁴⁵ Reporting Set 2019, S. 18. Im Vergleich zu den der PVK vorliegenden Reportings (Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 17) reduzierte sich dieser Anteil von 12% auf 9%.

⁴⁶ Siehe dazu auch die Aufteilung nach Departementen im Reporting Set 2019, S. 45

⁴⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR **172.010.1**)

⁴⁸ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 18

fordert ihn die GPK-S zudem auf, sicherzustellen, dass die Generalsekretariate die vom BBL entsprechend eingestuft, auffälligen Folgeaufträge nach einheitlichen Standards beurteilen.

2.3 Beschaffungskategorien

Mit der dritten Fragestellung untersuchte die PVK die Zuordnung der Beschaffungen zu den einzelnen Kategorien, insbesondere jener der Politikberatungsmandate. Dabei wurde auch analysiert, wie jene Beschaffungen einzustufen sind, welche keiner spezifischen Kategorie zugeordnet werden. Diese Frage wurde von der GPK-S ein erstes Mal in ihrem Bericht vom Jahr 2015 aufgegriffen. Die GPK-S bemängelte dabei insbesondere die fehlende Transparenz über den Umfang externer Politikberatermandate und die mangelhafte Zuordnung der Zahlungen zu den Beschaffungskategorien in der Statistik Beschaffungszahlungen.⁴⁹ Aus diesem Grund richtete die GPK-S eine entsprechende Empfehlung an den Bundesrat (Empfehlung 4). Der Bundesrat stellte in Aussicht, dass eine feinere Untergliederung der Beschaffungskategorien umgesetzt werden sollte, die es auch erlaubt, politikorientierte Beratungsmandate zu erfassen.

2.3.1 Die Feststellungen der PVK zur Zuordnung zu den Beschaffungskategorien

Die PVK untersuchte in einem ersten Schritt die Zuordnung der Dienstleistungsaufträge zu den einzelnen Beschaffungskategorien generell. Gemäss den Erkenntnissen der PVK liegt das Zahlungsvolumen jener Beschaffungen, die keiner Kategorie zuordenbar sind, unter 1 % aller beschafften Dienstleistungen.⁵⁰

In Bezug auf die eingeführten Unterkategorien der Beschaffungskategorien kommt die PVK zum Schluss, dass diese wenig trennscharf seien, weshalb nicht klar sei, welcher Dienstleistungsvertrag unter welche Unterkategorie falle.⁵¹ Die PVK wurde jedoch vom EFD darauf hingewiesen, dass eine interdepartementale Arbeitsgruppe derzeit daran sei, die fehlende Trennschärfe aufzuarbeiten.⁵² Zudem kritisiert die PVK auch die Weisung über das Beschaffungscontrolling.⁵³

Im Jahr 2016 wurde im Beschaffungscontrolling Unterkategorien für politikorientierte Dienstleistungsmandate, Expertisen und Auftragsforschung eingeführt. Gemäss der Kurzevaluation bestehen insbesondere bei der Unterkategorie betreffend die politikorientierte Beratung Abgrenzungsschwierigkeiten.⁵⁴ Ein Hauptproblem

⁴⁹ Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI 2016 523, hier 540)

⁵⁰ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 19

⁵¹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 19

⁵² Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 21

⁵³ Weisung über das Beschaffungscontrolling vom 1. Apr. 2016

⁵⁴ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 20 f.

ortet die PVK darin, dass weiterhin nicht klar sei, was unter dem Begriff «politikorientiert» zu verstehen ist.⁵⁵

Die Weisungen, so die PVK, sind im Bereich der politikorientierten Beschaffungen nur dort behilflich, wenn eine Beschaffung mehrere Beschaffungskategorien betrifft. Wenn eine einzelne Beschaffung hingegen mehreren Kategorien zugeordnet werden kann, weil die Abgrenzung zwischen ihnen unklar ist, bietet die Weisung hingegen keine Hilfestellung.⁵⁶

2.3.2 Würdigung durch die GPK-S

Die Ausführungen der PVK lassen darauf schliessen, dass jene Beschaffungen, die keiner Kategorie zugeordnet werden können in den letzten Jahren zurückgegangen sind und derzeit auf einem tiefen Niveau sind. Das stellt einen Umstand dar, den die GPK-S begrüsst. Des Weiteren zeigt sich die Kommission auch erfreut über die Schaffung der Unterkategorien im Bereich der Beschaffungskategorie 18 und die damit einhergehende Kreierung der Unterkategorie 18.8, welche die politikorientierte Beratung beinhaltet.

Die Evaluation der PVK hat jedoch aufgezeigt, dass der Umstand der wenig trennscharfen Abgrenzung innerhalb der Kategorien und die nur in limitierter Masse hilfreiche Weisung ein Problem darstellt, weshalb zur Entwicklung der politikorientierten Mandate keine Aussage gemacht werden könne (vgl. Ziff. 2.4).⁵⁷

Die GPK-S begrüsst deshalb die Einsetzung der interdepartementalen Arbeitsgruppe, möchte den Bundesrat jedoch einladen, zu prüfen, ob sich die Arbeitsgruppe auch mit der Weisung zum Beschaffungscontrolling und mit den weiteren Mängeln, welche die Kurzevaluation aufgezeigt hat, befasst. Falls das noch nicht der Fall ist, bittet die GPK-S den Bundesrat, den Auftrag an die Arbeitsgruppe entsprechend zu ergänzen und der GPK-S hierüber Bericht zu erstatten (vgl. Empfehlung 4).

2.4 Politikberatungsmandate

Die vierte Fragestellung in der Kurzevaluation der PVK ist eng mit der dritten verknüpft. Es handelt sich um die Frage, wie sich die Politikberatungsmandate seit der Einführung der entsprechenden Kategorie entwickelt haben. Die Fragestellung basiert auf der Empfehlung der GPK-S im Bericht aus dem Jahr 2016, in der der Bundesrat aufgefordert wurde, die Vergabe von Politikberatungsmandaten zu regulieren und zu begründen, wobei die Gesamtausgaben hierfür mittelfristig auf tiefem Niveau stabilisiert werden sollten (Empfehlung 4 Ziff. 3 und 4).⁵⁸ Der Bundesrat stellte damals detaillierte Analysen zu den Beschaffungen im Bereich der Politikmandate in Aussicht.⁵⁹

⁵⁵ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 20

⁵⁶ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 21

⁵⁷ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 21

⁵⁸ Bericht der GPK-S vom 24. Aug. 2016 (BBI 2016 8339, hier 8343)

⁵⁹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 21

Die PVK bewertete in ihrer Kurzevaluation in einem ersten Schritt die Berichterstattung im Rahmen des Beschaffungscontrollings. In einem zweiten Schritt versuchte die PVK, eine Bewertung der Entwicklung vorzunehmen, was sich anhand der verfügbaren Daten jedoch als unmöglich erwies.⁶⁰

2.4.1 Die Feststellungen der PVK zur Datenlage im Beschaffungscontrolling des Bundes

Die PVK kommt zum Schluss, dass der Bundesrat – entgegen seiner Kundgebung – keine detaillierte Analyse der politikorientierten Beratungsmandate vorgenommen hat.⁶¹

Weiter kommt die PVK nach einer Analyse des Vertragsmanagements zum Schluss, dass die Unterkategorie der politikorientierten Beratung von der Bundesverwaltung bei der Einordnung der Mandate gemieden wird.⁶² Wie oben (vgl. Ziff. 2.3) ausgeführt wurde, ist die Zuteilung gewisser Beschaffungen in die Unterkategorien oftmals nicht klar, da diese nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden können. Der Unterkategorie der politikorientierten Beratung wurde in gewissen Departementen über mehrere Jahre hinweg kein einziges Mandat zugeordnet. Die PVK erachtet deshalb die Zahlen als nicht aussagekräftig.

Aus diesem Grund schloss die PVK neben der Kategorie der politikorientierten Beratung bei der Analyse der Entwicklung der politikorientierten Mandate weitere Unterkategorien mit ein (Forschung/Auftragsforschung, sowie Expertisen und Rechtsgutachten). Dabei stellt sie weder eine Zu- noch eine Abnahme des Vertrags- bzw. Bestellvolumens fest.⁶³ Insgesamt sei eine Analyse jedoch schwierig, da viele Dienstleistungsverträge der zusätzlich berücksichtigten Kategorien nicht als Politikberatungsmandate einzustufen seien.⁶⁴

Es ist festzuhalten, dass der Bundesverwaltung gerade bei der Zuteilung von politikorientierten Beratungsmandaten zu einer gewissen Kategorie ein erheblicher Spielraum offensteht. Die Daten im Vertragsmanagement lassen zur Entwicklung der politikorientierten Mandate deshalb keine Aussage zu.⁶⁵

2.4.2 Würdigung durch die GPK-S

Die Resultate der PVK zeigen auf, dass keine Aussage darüber möglich sei, ob die politikorientierten Beratungsmandaten tatsächlich weniger geworden sind. Einerseits liegt das an der unscharfen Trennung der verschiedenen Unterkategorien der Kategorie 18. Andererseits jedoch scheint die Bundesverwaltung jene Kategorie, welche explizit politikorientierte Beschaffungen erfassen soll, zu meiden. Grund hierfür

⁶⁰ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 21

⁶¹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 22

⁶² Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 22

⁶³ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 23 f.

⁶⁴ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 25

⁶⁵ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 25

dürfte sein, dass ihr bei der Kategorisierung eines Mandates in diesem Bereich ein nicht unbedeutender Spielraum zukommt.

Wie eingangs zu diesem Kapitel erwähnt, hängt die Beurteilung stark auch mit dem Kapitel 2.3 zusammen. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das EFD eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt hat, welche sich mit der fehlenden Trennschärfe der Beschaffungskategorien befasst.

Empfehlung 4: Aussagekräftige Kategorien im Beschaffungswesen

Der Bundesrat sorgt dafür, dass im Beschaffungswesen aussagekräftige Kategorien geschaffen werden, die auch eine klare Trennung bei der Zuteilung zulassen.

Die GPK-S fordert den Bundesrat deshalb auf, dass die Erkenntnisse aus der Kurzevaluation der PVK in die Arbeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe einfließen. Ziel dabei ist es, dass das Beschaffungscontrolling des Bundes sowohl über die Anzahl als auch über das Zahlungsvolumen von politikorientierten Beratungsmandaten verlässlich Auskunft gibt.

2.5 Vertragsmanagement im Beschaffungscontrolling

Die fünfte Fragestellung der Kurzevaluation der PVK befasst sich mit der Frage, ob das Vertragsmanagement flächendeckend und einheitlich umgesetzt wird. Dieser Aspekt basiert auf einer Empfehlung der GPK-S aus dem Jahr 2015 (Empfehlung 6).⁶⁶ Dabei forderte die GPK-S, dass die Beschaffungsadministration sich für die ganze Bundesverwaltung auf harmonisierte, standardisierte und instrumentalisierte Vorgaben stützt. Die GPK-S führte aus, welchen Aspekten in diesem Rahmen besonders Rechnung getragen werden soll: Minimalbetrag zur Erfassung der Verträge, Kriterien der Datenerfassung, Unterlagen, Personalressourcen und Ausbildung.⁶⁷

2.5.1 Die Feststellungen der PVK zur Harmonisierung des Beschaffungscontrollings

Die Ergebnisse in der Kurzevaluation der PVK zeigen auf, dass verschiedene Anstrengungen im Hinblick auf eine einheitliche und flächendeckende Anwendung des Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung unternommen wurden.⁶⁸ Gleichzeitig hält die PVK fest, dass sie die Umsetzung der verschiedenen Vorgaben nicht vertieft untersuchen konnte.⁶⁹ Jedoch liessen die durchgeführten Analysen darauf schliessen, dass nicht nur die Expertenmandate zwischen den Departementen und innerhalb der Verwaltungseinheiten sehr unterschiedlich zu den Kategorien zugeordnet werden, sondern es sind auch die Buchungskreise unterschiedlich definiert. Sie entsprechen nicht in allen Departementen den einzelnen Verwaltungseinheiten,

⁶⁶ Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI 2016 523, hier 556) und Bericht der GPK-S vom 24. Aug. 2016 (BBI 2016 8339, hier 8345)

⁶⁷ Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI 2016 523, hier 556)

⁶⁸ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 25 f.

⁶⁹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 26

womit auch nicht überall auf Stufe der Verwaltungseinheiten ein Beschaffungscontrolling gemacht werden kann.⁷⁰

Eine wichtige Funktion kommt diesbezüglich der zuständigen Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL zu. Wie weiter oben aufgezeigt wurde, führt diese mehrheitlich zweckmässige Analysen in Bezug auf die Dezemberzahlungen und auch das «Hoflieferantum» durch. Das Problem hierbei ortet die PVK bei den auf die Analysen des BBL folgenden Überprüfungen in den Departementen und den Verwaltungseinheiten bzw. bei den fehlenden weitergehenden Überprüfungs Kompetenzen der Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL.⁷¹

2.5.2 Schlussfolgerungen der GPK-S

Die GPK-S sieht bei der Harmonisierung des Beschaffungscontrollings weiter ein Verbesserungspotential, weist gleichzeitig jedoch auf die Empfehlung 4 des vorliegenden Berichtes hin. Sollte diese Empfehlung konsequent umgesetzt werden, so führt dies mittelfristig auch zu einer einheitlicheren und flächendeckenden Anwendung der diversen Vorgaben des Beschaffungscontrollings. Gerade der Überarbeitung der Weisungen kommt hier eine wichtige Bedeutung zu.

Zudem ist bei der weiteren Entwicklung des Systems des Beschaffungscontrollings darauf zu achten, dass flächendeckend Auswertungen bis auf die Stufe der einzelnen Verwaltungseinheiten möglich sind, zumal die Vergabe von Expertenmandaten in aller Regel in deren Kompetenz liegt.

In Bezug auf die fehlenden Kompetenzen der Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL zur vertieften Überprüfung von Risiken und Auffälligkeiten möchte die GPK-S den Bundesrat einladen, Stellung zu nehmen. Dabei sollen Überlegungen in die Stellungnahme einfließen, wonach die Fachstelle gestärkt und deren Kompetenzen allenfalls sogar ausgedehnt werden.

⁷⁰ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 18, 26 und 29

⁷¹ Bericht der PVK vom 18. März 2020, S. 26

3 Weiteres Vorgehen

Die GPK-S lädt den Bundesrat ein, zu den verschiedenen Empfehlungen und Feststellungen Stellung zu nehmen. Sie bittet den Bundesrat, ihr diese Stellungnahme bis am 26. März 2021 in deutscher und französischer Sprache zukommen zu lassen.

26. Januar 2021

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates

Die Präsidentin der GPK-S: Maya Graf
Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres
Der Präsident der Subkommission EJPD/BK:
Daniel Fässler
Der Sekretär der Subkommission EJPD/BK:
Stefan Diezig

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBl	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BöB	Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)
CHF	Schweizer Franken
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
Mio.	Millionen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SBeZ	Statistik Beschaffungszahlen
SR	Systematische Rechtssammlung
Vgl.	Vergleiche
Ziff.	Ziffer