



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2021
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Expertenbeizug in der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 18. März 2020

Herausgegriffen



Verwaltungseinheiten zeigten eine auffällige Häufung von **Zahlungen zum Jahresende**.



von 25 604 analysierten Auftragsverhältnissen wiesen in den Jahren 2014 bis 2017 auffällige **Folgeaufträge** auf.



aller Dienstleistungsaufträge klassifizierte die Bundesverwaltung in den Jahren 2016 bis 2018 als **politikorientierte Beratung**.



Experte/Expertin

Expertinnen und Experten erbringen Leistungen für die Bundesverwaltung, die diese nicht selbst erfüllen kann. Es handelt sich meist um wissensintensive Dienstleistungen wie Beratungen, Informatikdienstleistungen oder Forschungs- und Entwicklungsaufträge.



Dezemberfieber

Von einem «Dezemberfieber» wird gesprochen, wenn die Verwaltung gegen Jahresende nicht unbedingt notwendige Expertenaufträge vergibt, um das laufende Budget noch bestmöglich auszuschöpfen.



Hoflieferantentum

Ein «Hoflieferantentum» liegt vor, wenn die Verwaltung bestimmten Expertinnen und Experten wiederholt Aufträge erteilt, ohne anderen Anbietern die Möglichkeit zu geben, sich ebenfalls für diese Aufträge zu bewerben.

Das Wichtigste in Kürze

Der Expertenbeizug in der Bundesverwaltung wurde in den letzten Jahren klarer geregelt und transparenter. Beim Beschaffungscontrolling sind die statistischen Analysen insgesamt zweckmässig, während die vertieften Überprüfungen Mängel aufweisen. Die Expertenmandate werden nicht einheitlich erfasst und die Controlling-Berichte sind wenig aussagekräftig.

Gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung aus dem Jahr 2006 stellte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) verschiedene Missstände bei der Vergabe, Transparenz und Regelung von Expertenmandaten durch die Bundesverwaltung fest und richtete eine Reihe von Empfehlungen an den Bundesrat. Zwar stellte die GPK-S bei ihren Nachkontrollen verschiedene Verbesserungen, jedoch auch noch offene Fragen fest. Im Oktober 2018 beauftragte sie deshalb die PVK im Rahmen einer Nachkontrolle mit einer Kurzevaluation, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu prüfen.

An ihren Sitzungen vom 28. August 2019 und 11. November 2019 entschied die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-S über die Ausrichtung der Kurzevaluation. Die PVK überprüfte in der Folge die Umsetzung von fünf der sechs Empfehlungen der GPK-S und führte anhand von Daten aus dem Vertragsmanagement der Bundesverwaltung statistische Analysen durch. Nachfolgend sind die wesentlichen Ergebnisse dargestellt.

Kein «Dezemberfieber» gemäss verwaltungsinterner Analyse, Befund jedoch nicht verallgemeinerbar

Unter «Dezemberfieber» wird das Phänomen verstanden, dass die Bundesverwaltung gegen Jahresende zahlreiche Beschaffungen tätigt, um das Budget aufzubrechen. Die Verwaltung hat zur Frage des «Dezemberfiebers» Analysen über die gesamte Bundesverwaltung durchgeführt, die weitgehend zweckmässig sind. Die Analysen beschränken sich jedoch auf ein Jahr (2017) und wurden in den folgenden Jahren nicht wiederholt. Zudem blieb die Zahl der aufgrund bestimmter Kriterien vertieft untersuchten Verwaltungseinheiten gering. Die Ergebnisse lassen sich deshalb nur beschränkt verallgemeinern. Auch sind die Informationen aus den vertieften Abklärungen der festgestellten Risiken in den Verwaltungseinheiten eher oberflächlich. Entgegen der Aussage der Verwaltung ist daher nicht generell auszuschliessen, dass in einzelnen Verwaltungseinheiten ein «Dezemberfieber» herrscht.

Statistische Analysen zum «Hoflieferantentum» zweckmässig, vertiefte Überprüfungen sowie Berichterstattung dagegen mangelhaft

Zur Problematik, dass die Verwaltung wiederholt den gleichen Unternehmen Aufträge erteilt (sog. «Hoflieferantentum»), führt die Verwaltung grundsätzlich zweckmässige Analysen im Rahmen des Beschaffungscontrollings (BC) durch. Die statistischen Analysen konzentrieren sich jedoch auf die grösseren Risiken. Die anschliessende vertiefte Prüfung der festgestellten Auffälligkeiten ist Sache der betroffenen Verwaltungseinheiten und erfolgt sehr unterschiedlich und teilweise ungenügend. Die Controlling-Berichte sind bezüglich der Folgeaufträge wenig aussagekräftig.

***Expertenmandate sind oft nicht eindeutig zuordenbar,
Praxis deshalb uneinheitlich und Controlling nur beschränkt möglich***

2016 hat die Verwaltung auf Empfehlung der GPK-S im BC detailliertere Unterkategorien eingeführt, um externe Dienstleistungsaufträge genauer zu erfassen. Dadurch konnte die von der GPK-S bemängelte Zahl von Beschaffungen, die keiner spezifischen Beschaffungskategorie zuordenbar sind, stark verringert werden. Es bestehen jedoch zwischen den Beschaffungskategorien bei Dienstleistungsaufträgen generell und bei politikorientierten Expertenmandaten im Besonderen grosse Abgrenzungsprobleme. Die Verwaltungseinheiten ordnen die einzelnen Expertenaufträge deshalb nicht einheitlich zu. Die entsprechenden Daten sind daher nur sehr beschränkt vergleichbar, was ein aussagekräftiges Controlling erheblich erschwert.

***Keine verlässlichen Angaben zu politikorientierten Expertenmandaten,
Entwicklung solcher Mandate daher unklar***

Die Verwaltung hat die Politikberatungsmandate gemäss den Controlling-Berichten bisher nicht näher analysiert, obwohl dies der Bundesrat im Nachgang zur entsprechenden Empfehlung der GPK-S in Betracht gezogen hatte. Die geringe Zahl an ausgewiesenen Mandaten zur «politikorientierten Beratung» deutet darauf hin, dass die Beschaffungskategorie von der Verwaltung weitgehend gemieden wird und die Angaben somit nicht verlässlich sind. Die PVK hat daraufhin sämtliche für politikorientierte Expertenmandate relevanten Beschaffungskategorien addiert. Dabei hat sie festgestellt, dass so aber auch Mandate mitgezählt werden, die kaum mit Politikberatung zu tun haben, z. B. Forschungsaufträge. Anhand der vorhandenen Daten lässt sich somit nicht verlässlich prüfen, ob die Politikberatungsmandate abgenommen haben, wie es die GPK-S gefordert hatte.

***Festgestellte Mängel verdeutlichen generelle Schwächen
des Beschaffungscontrollings***

Die in den Analysen der PVK festgestellten Schwachpunkte bei der Erfassung der Expertenmandate verdeutlichen die generelle Schwäche, dass die Instrumente des BC in der Verwaltung nur beschränkt vereinheitlicht werden konnten. Eine zweite generelle Schwäche betrifft die Kompetenzverteilung: Zwar führt die Fachstelle Beschaffungscontrolling des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) weitgehend zweckmässige statistische Analysen anhand der Instrumente des BC durch, ihre Feststellungen werden durch die Departemente jedoch nur sehr beschränkt weiterverfolgt, obwohl sie für das BC in ihrem Bereich zuständig sind. Die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL oder die Eidgenössische Finanzverwaltung als Querschnittstellen verfügen nicht über die entsprechenden Kompetenzen, was für ein einheitliches und wirksames Beschaffungscontrolling nicht förderlich ist.

Inhaltsverzeichnis

Herausgegriffen	2
Das Wichtigste in Kürze	3
1 Einleitung	7
1.1 Anlass und Fragestellungen	7
1.2 Vorgehen	8
1.3 Aufbau des Berichtes	9
2 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung	9
3 Dezemberzahlungen (sog. «Dezemberfieber»)	11
3.1 Zweckmässige statistische Prüfung, aber wenig aussagekräftige vertiefte Überprüfung	11
3.1.1 Statistische Prüfung von BBL und EFV	12
3.1.2 Vertiefte Prüfung der Departemente	13
3.1.3 Schlussfolgerungen aus den Prüfungen	14
3.2 Keine Informationen zum «Dezemberfieber» im Rahmen des Beschaffungscontrollings	14
4 Folgeaufträge (sog. «Hoflieferantentum»)	15
4.1 Analysen der Verwaltung grundsätzlich zweckmässig, erfassen jedoch nur grössere Risiken	15
4.2 Informationslage zu Risiken deutlich verbessert, Berichterstattung bleibt mangelhaft	17
5 Zuordnung zu den Beschaffungskategorien	19
5.1 Nichtzuordenbare Beschaffungen zurückgegangen, aber Abgrenzungsprobleme bei Kategorisierung	20
5.2 Politikberatungsmandate nicht klar einer Beschaffungskategorie zuordenbar	21
6 Entwicklung der Politikberatungsmandate	22
6.1 Politikberatungsmandate von Bundesrat nicht analysiert	23
6.2 Wenige als Politikberatung ausgewiesene Expertenmandate, Daten jedoch nicht aussagekräftig	23
7 Umsetzung des Vertragsmanagements	26
7.1 Beschränkte Harmonisierung des Beschaffungscontrollings	26
7.2 Kompetenzen der übergeordneten Stellen des Beschaffungscontrollings eng begrenzt	27
8 Schlussfolgerungen	28
8.1 Kein «Dezemberfieber» gemäss verwaltungsinterner Analyse, Befund jedoch nicht verallgemeinerbar	28

8.2	Statistische Analysen zum «Hoflieferantentum» zweckmässig, vertiefte Überprüfungen sowie Berichterstattung dagegen mangelhaft	29
8.3	Expertenmandate oft nicht eindeutig zuordenbar, Praxis deshalb uneinheitlich und Controlling nur beschränkt möglich	29
8.4	Keine verlässlichen Angaben zu politikorientierten Expertenmandaten, Entwicklung solcher Mandate daher unklar	30
8.5	Festgestellte Mängel verdeutlichen generelle Schwächen des Beschaffungscontrollings	30
	Abkürzungsverzeichnis	32
	Anhänge	
1.	Herangehensweise der Evaluation	33
2.	Unterkategorien «Dienstleistungen» (Beschaffungskat. 18)	34
3.	Umfang der Expertenaufträge der Bundesverwaltung	36
	Impressum	37

Bericht

1 Einleitung

1.1 Anlass und Fragestellungen

Gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung aus dem Jahr 2006¹ stellte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) verschiedene Missstände bei der Vergabe, Transparenz und Regelung von Expertenmandaten durch die Bundesverwaltung fest und richtete eine Reihe von Empfehlungen an den Bundesrat.² Seither gab es zwischen der GPK-S und dem Bundesrat einen regen Austausch über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen. Die GPK-S stellte verschiedene Verbesserungen, aber auch noch offene Fragen fest.³

Im Rahmen ihrer dritten Nachkontrolle beauftragte die GPK-S die PVK an ihrer Sitzung vom 19. Oktober 2018 mit einer Kurzevaluation zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu überprüfen.⁴ Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK-S legte anlässlich der Diskussion der Projektskizze am 28. August 2019 die Fragestellungen fest. Diese folgen den Empfehlungen, welche die GPK-S bei Abschluss der letzten Nachkontrolle an den Bundesrat richtete, und lauten wie folgt:

1. Hat der Bundesrat die Dezemberzahlungen (sog. «Dezemberfieber») angemessen überprüft?
2. Sind die Analysen zu wettbewerbsbeschränkenden Folgeaufträgen (sog. «Hoflieferantentum») im Rahmen des Beschaffungscontrollings zweckmässig?

¹ Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, Bericht der PVK vom 16. Juni 2006 zuhanden der GPK-S (BBI 2007 1675).

² Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 (BBI 2007 1661).

³ Zweite erweiterte Nachkontrolle zum Bericht «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung», Bericht der GPK-S vom 6. Okt. 2015 (BBI 2016 523); Expertenbeizug in der Bundesverwaltung, 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, hier 8346).

⁴ Die erste Empfehlung, mit welcher die GPK-S den Bundesrat zu verstärkten Massnahmen zur Nutzung des internen Fachwissens anstelle von externen Beratungsaufträgen aufforderte (Bericht der GPK-S vom 24. Aug. 2016 [BBI 2016 8339, hier 8341–8345]), wird in dieser Kurzevaluation nicht berücksichtigt. Die PVK hat sich im Rahmen der Kurzevaluation «Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung», welche sie im Auftrag der Subkommission EFD/WBF der GPK-S durchführte, bereits mit der Frage der Internalisierung von Aufgaben befasst. Vgl. Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der PVK vom 31. Juli 2019 zuhanden der GPK-S (BBI 2020 2399).

3. Ist die Zuordnung der Beschaffungen zu den einzelnen Kategorien, insbesondere bei Politikberatungsmandaten, klar? Wie sind Höhe und Anteil der Beschaffungen, die keiner spezifischen Beschaffungskategorie zuordenbar sind, zu bewerten?
4. Wie ist die Entwicklung der Politikberatungsmandate seit Einführung der entsprechenden Kategorien zu bewerten?
5. Inwiefern ergeben sich aus den Analysen der PVK Hinweise, ob das Vertragsmanagement einheitlich und flächendeckend umgesetzt wird?

Auf zusätzliche statistische Analysen zum «Dezemberfieber» im Rahmen der Kurzevaluation hat die Subkommission gestützt auf ein Arbeitspapier der PVK anlässlich ihrer Sitzung vom 11. November 2019 verzichtet.

1.2 Vorgehen

Die Herangehensweise der Evaluation ist im Anhang 1 dargestellt. Nachfolgend werden die einzelnen Datenerhebungen und -analysen, die zur Beantwortung der Fragestellungen eingesetzt wurden, kurz beschrieben (Tabelle 1).

Tabelle 1

Durchgeführte Analysen zur Beantwortung der Fragestellungen

Nr.	Fragestellung	Dokumenten- analysen	Überprüfung verwal- tungsinterner Analysen	Statistische Analyse	Explorative Gespräche
1	Überprüfung der Dezemberzahlungen («Dezemberfieber»)	●	●		
2	Analyse der Folgeaufträge («Hoflieferantentum»)	●	●	○	
3	Zuordnung zu den Beschaffungskategorien	●		○	
4	Entwicklung der Politikberatungsmandate	○	○	●	
5	Umsetzung des Vertragsmanagements	●			○

Anmerkung: ● Hauptanalyse; ○ ergänzende Analyse

Dokumentenanalysen hat die PVK hauptsächlich zu den sog. Reporting Sets, d. h. zu den Berichterstattungen im Rahmen des Beschaffungscontrollings (BC) für die gesamte Bundesverwaltung und (wo vorhanden) für einzelne Departemente und Ämter durchgeführt. Zudem überprüfte sie die Weisungen des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) über das Beschaffungscontrolling.

Zu den Fragen des «Dezemberfiebers» und des «Hoflieferantentums» nahm die PVK zudem eine *Überprüfung der verwaltungsinternen Analysen* vor, welche die Bundesverwaltung im Nachgang zu den Empfehlungen der GPK-S durchgeführt hat.

Für die *statistische Analyse* standen Daten aus dem Vertragsmanagement der Bundesverwaltung (VM BVerw), das die Beschaffungsverträge bzw. -bestellungen nach Kategorien auflistet (vgl. Kap. 2), zur Verfügung. Anhand der Angaben im VM BVerw kann untersucht werden, welcher Vertrag bzw. welche Bestellung von welchem Amt in welcher Beschaffungskategorie mit welchem Lieferanten zu welchem Betrag und an welchem Datum abgeschlossen bzw. abgewickelt wurde. Die verschiedenen Angaben liegen allerdings in unterschiedlicher Qualität vor. Die Analyse der PVK stützte sich auf die Daten ab dem Jahr 2016. Seit dann gelten die neuen Beschaffungskategorien (Unterkategorien), anhand welcher die beschafften Dienstleistungen detaillierter erfasst werden (vgl. Anhang 2).

Schliesslich führte die PVK im Rahmen ihrer Abklärungen *zwei explorative Gespräche* mit der Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL.

Zu einem Entwurf des vorliegenden Berichtes führte die PVK beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) von Mitte Februar bis Anfang März 2020 eine Konsultation durch.

1.3 Aufbau des Berichtes

Im folgenden Kapitel wird der Begriff des Expertenbeizugs sowie das Beschaffungscontrolling (BC) erläutert. Dann werden in je einem Kapitel die Fragestellungen der Kurzevaluation beantwortet. Im letzten Kapitel präsentiert die PVK ihre Schlussfolgerungen.

2 Expertenbeizug in der Bundesverwaltung

Gestützt auf die Evaluation der PVK ging die GPK-S von einem breiten Expertenbegriff aus, der sich nicht auf die politischen Beratungstätigkeiten z. B. in der Form von Expertenberichten, wissenschaftlichen Studien oder Beratungsmandaten beschränkt, sondern jegliche Form des Einkaufs wissensintensiver Dienstleistungen durch die Bundesverwaltung einschliesst.⁵ Darunter fallen auch die meisten Informatikdienstleistungen. Ausgeklammert sind Baudienstleistungen, Dienstleistungen in den Bereichen Gebäudeunterhalt und Reinigung, Transportleistungen (inkl. Post), Telekommunikationsleistungen, güternahe Informatikdienstleistungen sowie reine Druck- oder Übersetzungsaufträge.⁶

⁵ PVK (2006), BBI 2007 1675, hier 1686; die Beschaffungskonferenz des Bundes nennt in einem Merkblatt zuhanden der Departemente und Ämter Beratungsleistungen, wissenschaftliche Studien, Gutachten, Expertisen sowie Politikberatungsmandate als typische Expertenmandate, vgl. BBL, Merkblatt Beizug von Experten, Ausgabe: 31.08.2010, Stand: 01.05.2014.

⁶ Vgl. Anhang 2 für eine Übersicht der als Expertenbeizug berücksichtigten Kategorien von Dienstleistungsaufträgen und Anhang 3 für deren Umfang.

Der Expertenbeizug in der Bundesverwaltung untersteht den beschaffungsrechtlichen Vorgaben für externe Dienstleistungsaufträge.⁷ Um die Transparenz sowie die Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei den Beschaffungen des Bundes zu verbessern, führte der Bundesrat auf das Jahr 2013 ein BC ein.⁸ Es beinhaltet drei Instrumente,⁹ wobei sich die Kurzevaluation ausschliesslich mit zwei von ihnen befasst:¹⁰

1. *Statistik Beschaffungszahlungen (SBeZ)*: In der SBeZ werden seit 2009 die Zahlungen zu den von der Verwaltung beschafften Gütern und Dienstleistungen erfasst. Es wird dargestellt, welches Amt welche Art von Gütern und Dienstleistungen bei welchem Lieferanten zu welchem Betrag beschafft hat. Für jede Beschaffungszahlung ist eine Beschaffungskategorie (Güter- bzw. Dienstleistungsklassifizierung) sowie eine Lieferantennummer angegeben.
2. *Vertragsmanagement Bundesverwaltung (VM BVerw)*: Das VM BVerw ist eine standardisierte Anwendung zur Erfassung der Beschaffungsprozesse. Es wurde ab 2012 in der Verwaltung schrittweise eingeführt und ist seit 2016 in der gesamten Bundesverwaltung im Einsatz. Das VM BVerw ermöglicht die Auswertung aller Beschaffungsverträge bzw. -bestellungen¹¹ auf Stufe Amt, Departement und gesamte Bundesverwaltung. Erfasst werden zudem die Vergabeart (inkl. freihändige Vergaben) sowie die zugehörige Beschaffungskategorie und die Lieferantennummer.

Das übergeordnete BC wird durch den Bundesrat wahrgenommen.¹² Das BBL ist zuständig für den Betrieb und Unterhalt der entsprechenden Informatikanwendungen.¹³ Gestützt auf die erfassten Daten erstellt das BBL jährliche Berichte (sog. Reporting Set) zuhanden des Bundesrates und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel). Darin hält es Auffälligkeiten fest und empfiehlt Massnahmen.¹⁴ Die Arbeiten werden von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe Beschaffungscontrolling koordiniert, die vom BBL geleitet wird.¹⁵ Zuständige Stelle innerhalb des BBL ist die Fachstelle Beschaffungscontrolling mit acht Mitarbeitenden.

- 7 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).
- 8 BBL, Faktenblatt Beschaffungscontrolling, April 2013, www.bbl.admin.ch > Dokumentation > Faktenblätter > Beschaffungscontrolling (Stand: 8. Aug. 2019).
- 9 Vgl. Org-VöB und BBL, Faktenblatt Beschaffungscontrolling, April 2013, www.bbl.admin.ch > Dokumentation > Faktenblätter > Beschaffungscontrolling (Stand: 8. Aug. 2019).
- 10 Neben SBeZ und VM BVerw gibt es das *Monitoring Nachhaltige Beschaffung (MnB)*. Mit dem MnB werden für ausgewählte, grössere Beschaffungsprojekte Kennzahlen über die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeits-, Umwelt- und Sozialaspekten erhoben und ausgewertet. Für den Expertenbeizug ist das Instrument kaum von Bedeutung und wird daher nicht weiter untersucht.
- 11 Es gibt Verwaltungseinheiten, die aufgrund ihres internen Buchungssystems im VM BVerw nicht Verträge, sondern Bestellungen erfassen.
- 12 Art. 23b Abs. 5 Org-VöB
- 13 Art. 23b Abs. 7 Org-VöB
- 14 Grundlage für die Berichterstattung zum BC bildet die Org-VöB.
- 15 Art. 23b Abs. 3 Org-VöB

3 **Dezemberzahlungen (sog. «Dezemberfieber»)**

Zusammenfassung: Der von der Verwaltung gewählte Ansatz zur Prüfung eines möglichen Dezemberfiebers war grundsätzlich zweckmässig. Nach vordefinierten Kriterien wurden die Beschaffungszahlungen systematisch und risikoorientiert geprüft, doch beschränkte sich die Prüfung auf ein Jahr (2017). Zudem liegen zu den vertieften Abklärungen, welche die Departemente bei jenen Verwaltungseinheiten vorgenommen haben, bei welchen Risiken identifiziert wurden, nur wenig Informationen vor. Sie sind daher nur beschränkt aussagekräftig.

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit den in der ersten Evaluationsfragestellung (Empfehlung 2 der GPK-S) thematisierten Dezemberzahlungen (sog. «Dezemberfieber»). Der Bundesrat kündigte in seiner Stellungnahme vom 17. Februar 2016 an, dass er nach der Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung im Jahr 2016 anhand der verfügbaren Instrumente des BC vertiefter überprüfen werde, ob die erhöhten Zahlungen im Dezember mit der bereits früher gemachten Begründung des jährlichen Rechnungsabschlusses erklärt werden können.¹⁶ Im Rahmen der Kurzevaluation wird zunächst untersucht, inwiefern die Bundesverwaltung in der Zwischenzeit angemessene Analysen zur Überprüfung eines möglichen Dezemberfiebers durchgeführt hat (Ziff. 3.1). Anschliessend wird die Berichterstattung über die durchgeführten Analysen bewertet (Ziff. 3.2).

3.1 **Zweckmässige statistische Prüfung, aber wenig aussagekräftige vertiefte Überprüfung**

In einer mehrstufigen Analyse prüfte die Verwaltung für das Jahr 2017, ob es Hinweise auf erhöhte Zahlungen im Dezember gibt und ob diese gegebenenfalls angemessen begründet werden können. Zunächst führten das BBL und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) eine statistische Prüfung durch (Ziff. 3.1.1). Dann führten die Departemente eine vertiefte Überprüfung durch (Ziff. 0). Gestützt darauf nahm die EFV eine Gesamtwürdigung vor (Ziff. 3.1.3). Es handelte sich lediglich um einmalige Prüfungen für das Jahr 2017, die in den folgenden Jahren nicht wiederholt wurden.

¹⁶ Bundesrat (2016), BBl 2016 1773, hier 1777.

3.1.1 Statistische Prüfung von BBL und EFV

Auf Basis der Daten aus der Staatsrechnung 2017 und den Angaben im VM BVerw führten die EFV und die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL drei Datenauswertungen zu den Beschaffungszahlungen mit Blick auf ein mögliches Dezemberfieber für das Jahr 2017 durch:¹⁷

- *Datenauswertung 1:* Anhand der Daten aus dem VM BVerw wurden alle beschaffungsrechtlich relevanten Verträge bzw. Bestellungen des 4. Quartals 2017 geprüft. Es wurde untersucht, bei welchen Verwaltungseinheiten es vor Jahresende eine Häufung von kurzfristigen Beschaffungsverträgen und anteilmässig grosse Beschaffungszahlungen gab.
- *Datenauswertung 2:* Anhand der Globalbudgets und Einzelkredite aller Verwaltungseinheiten wurde die Höhe der verbuchten Aufwände im 4. Quartal 2017 mit den Gesamtaufwänden im Jahr 2017 verglichen. So wurden jene Verwaltungseinheiten identifiziert, die über die Hälfte ihrer Jahresaufwände im 4. Quartal verbuchten.
- *Datenauswertung 3:* Die Kreditreste in den Globalbudgets und Einzelkrediten der Verwaltungseinheiten wurden geprüft. Tiefe Kreditreste entsprechen einer hohen Ausschöpfung der Voranschlagskredite und könnten einen Hinweis liefern, dass es Bemühungen gab, die Kredite zum Jahresende möglichst auszuschöpfen.

Für jede der drei genannten Auswertungen wurden Schwellenwerte definiert, deren Übertreten auf ein mögliches Dezemberfieber hinweisen könnte. Die Ergebnisse der einzelnen Datenauswertungen wurden gleich gewichtet. Verwaltungseinheiten, die zwei der drei Schwellenwerte überschritten, wurden vertiefter geprüft.

Die festgelegten Schwellenwerte werden von der Verwaltung nicht näher begründet, sind für die PVK aber grundsätzlich nachvollziehbar. Durch die Verknüpfung der drei Auswertungen mit unterschiedlichen Daten können mögliche Defizite oder Fehlinterpretationen aus den einzelnen Auswertungen ausgeglichen werden. Dennoch sieht die PVK auch gewisse Schwachpunkte. Beispielsweise kann eine Verwaltungseinheit durch das Raster fallen, wenn sie zwar auffällig viele Verträge im 4. Quartal abgeschlossen und auch bezahlt hat, gleichzeitig aber Kreditreste von über 2 % aufwies und die gesamten Aufwände im 4. Quartal weniger als 50 % der Aufwände des ganzen Jahres ausmachten, womit die Verwaltungseinheit bei zwei der drei Auswertungen unter den definierten Schwellenwerten liegt. Es ist auch möglich, dass bei einer Verwaltungseinheit in einzelnen Konten (z. B. in einer Sektion oder Abteilung) auffällig viele Aufwände im Dezember anfallen. Über die ganze Verwaltungseinheit gesehen muss dies jedoch nicht ins Gewicht fallen, sodass die Verwaltungseinheit insgesamt keine Anzeichen eines möglichen Dezemberfiebers zeigt. Tendenziell können durch die Analysen der Verwaltung jene Verwaltungseinheiten erkannt werden, bei denen im untersuchten Jahr Anzeichen für ein mögliches Dezemberfieber im grösseren Umfang bestanden. Besonders stark eingeschränkt ist die Aussagekraft der Analysen

¹⁷ Dezemberfieber: Abschluss der Abklärungen, Notiz des EFD vom 13. März 2019.

beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Da dessen einzelne Verwaltungseinheiten im VM BVerw nicht separat erfasst werden, konnten lediglich Auswertungen auf Departementsebene durchgeführt werden.

3.1.2 Vertiefte Prüfung der Departemente

Sieben Verwaltungseinheiten aus fünf Departementen überschritten zwei statistische Schwellenwerte und wurden einer vertieften Prüfung unterzogen:

- Bundesamt für Gesundheit (Eidgenössisches Departement des Innern, EDI),
- Bundesamt für Polizei Fedpol (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, EJPD),
- Generalsekretariat Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS),
- Armasuisse Wissenschaft und Technologie (VBS),
- Agroscope (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung; WBF),
- Bundesamt für Verkehr (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK),
- Bundesamt für Raumentwicklung (UVEK).

Die Zahl der vertieft untersuchten Verwaltungseinheiten ist somit gering. Die EFV beauftragte die zuständigen Departemente, die in den Auswertungen festgestellten Auffälligkeiten der betroffenen Verwaltungseinheiten zu überprüfen und diese zu begründen. Den Departementen wurde vorgeschlagen, die Prüfung auf einige wenige Kontengruppen zu konzentrieren, die für ein mögliches Dezemberfieber besonders anfällig seien (Informatik- und Beratungsaufwand, Dienstleistungen, Investitionen).¹⁸

Die Fragen, welche die EFV aufgrund der Ergebnisse der drei Datenauswertungen an die betroffenen Departemente richtete, haben die Departemente gemäss der Dokumentation mehrheitlich beantwortet. Der PVK liegen die entsprechenden Dokumente vollständig vor. In sechs von sieben Fällen erläuterten die Departemente gegenüber der EFV schriftlich, weshalb bei den betroffenen Verwaltungseinheiten trotz der festgestellten Auffälligkeiten kein «Dezemberfieber» vorliege. Die Begründungen sind allerdings meist sehr allgemein gehalten. Gleichzeitig waren aber auch die Fragen der EFV an die Departemente sehr offen formuliert. Die EFV hätte nach Ansicht der PVK aufgrund der Erkenntnisse aus den statistischen Auswertungen die Fragen durchaus zielgerichteter formulieren können (z. B. hinsichtlich auffälliger Konten).

Vereinzel beziehen sich die Erläuterungen zwar auf die fraglichen Kontengruppe einer Verwaltungseinheit (z. B. Informatik), betreffen dann aber nicht in allen Fällen das Konto (z. B. Informatikentwicklung), das in der Auswertung des Beschaffungscontrollings auffällige Werte ergab. Von Agroscope wurden Tabellen mit Verträgen und Zahlungen an die EFV geliefert, die belegen sollen, dass kein Dezemberfieber

¹⁸ Schreiben der EFV an die betroffenen Departemente vom 18. Nov. 2018.

vorliegt. Die Erläuterungen dazu sind aber so kurz gehalten, dass sie nicht ganz nachvollzogen werden können. Sie gehen meist nicht auf die konkreten Zahlungen ein, die in der statistischen Prüfung auffällig waren. Mit Ausnahme von Agroscope wurde von keiner Verwaltungseinheit die betroffenen Verträge dem Antwortschreiben an die EFV beigelegt.

Die Verwaltungseinheiten begründeten die in den Datenauswertungen festgestellten Auffälligkeiten hauptsächlich damit, dass es in vielen Bereichen üblich sei, Rechnungen jeweils auf Ende Jahr zu terminieren. Auch versicherten mehrere Verwaltungseinheiten gegenüber der EFV, sie würden nur zwingend notwendige Güter und Dienstleistungen einkaufen. Dies konnte die EFV anhand der vorliegenden Informationen jedoch nicht überprüfen.

3.1.3 Schlussfolgerungen aus den Prüfungen

Die EFV kommt bei den Analysen und Abklärungen insgesamt zum Ergebnis, dass es keine Anzeichen für ein «Dezemberfieber» in der Bundesverwaltung gebe. Die EFV sah in ihrer abschliessenden Würdigung der Prüfungen keinen Grund, an den Begründungen und Feststellungen der Verwaltungseinheiten und Departemente zu zweifeln.¹⁹

Die PVK kommt zu einem etwas kritischeren Ergebnis. Grundsätzlich erscheint der PVK die risikoorientierte Vorgehensweise der EFV und des BBL fundiert, auch wenn die Wahl der Schwellenwerte und der Fokus auf ein einzelnes Jahr (2017) Einschränkungen bei der Aussagekraft und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse der Abklärungen mit sich bringen. Einen Mangel sieht die PVK auch darin, dass die EFV den Departementen nur wenige Vorgaben für die vertiefte Überprüfung der festgestellten Auffälligkeiten gemacht hat. Schliesslich sind die der EFV zugestellten Ergebnisse der vertieften Abklärungen wenig detailliert, weshalb die Erklärungen für die Auffälligkeiten nur bedingt nachvollzogen und bewertet werden können.

3.2 Keine Informationen zum «Dezemberfieber» im Rahmen des Beschaffungscontrollings

In der Berichterstattung zum BC wurden die Dezemberzahlungen bisher nicht thematisiert. Einzig im Bericht zur gesamten Bundesverwaltung für das Jahr 2016 (Reporting Set Bundesrat 2016) werden die Beschaffungszahlungen nach Departementen/BK und Monaten für die Jahre 2014, 2015 und 2016 ausgewiesen. Es fällt zwar auf, dass die Beschaffungszahlungen im Dezember jeweils etwa doppelt so hoch sind wie in einem durchschnittlichen Monat. Dies kann aber, wie oben (Ziff. 3.1) erwähnt, in erster Linie mit der üblichen Rechnungsstellung per Ende Jahr zusammenhängen. Darüber hinaus werden die Dezemberzahlungen in den Reporting Sets nicht angesprochen. Es erschliesst sich der PVK nicht, weshalb die Verwaltung die Thematik im Hinblick auf die aktuelle Nachkontrolle der GPK zwar analysiert hat, die Ergebnisse

¹⁹ Notiz des EFD vom 13. März 2019.

der Analysen und Abklärungen jedoch nicht in die Berichterstattung zum BC eingeflossen sind.

Da aufgrund der von der Verwaltung für das Jahr 2017 durchgeführten Analysen weder seitens der Departemente noch seitens der federführenden EFV Anzeichen für ein «Dezemberfieber» ausgemacht wurden, wurde auf weitere Analysen verzichtet.²⁰ Angesichts der Mängel insbesondere bei den vertieften Prüfungen durch die Departemente bezweifelt die PVK jedoch, dass ein «Dezemberfieber» damit generell ausgeschlossen werden kann.

4 Folgeaufträge (sog. «Hoflieferantentum»)

Zusammenfassung: Die statistischen Analysen, die das BBL im Rahmen des Beschaffungscontrollings durchführt, sind grundsätzlich zweckmässig, um Auffälligkeiten bei der Vergabe von Aufträgen festzustellen. Die anschliessende Prüfung der Auffälligkeiten beschränkt sich jedoch weitgehend darauf, dass das BBL bei den betroffenen Verwaltungseinheiten eine Begründung einholt. Eine vertiefte und von den Verwaltungseinheiten unabhängige Prüfung findet nicht statt, auch nicht bei grösseren Risiken. Zudem ist im Rahmen des Beschaffungscontrollings die Berichterstattung zur Problematik von Folgeaufträgen nicht aussagekräftig.

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der zweiten Evaluationsfragestellung zum «Hoflieferantentum» (Empfehlung 3 der GPK-S). Die GPK-S hatte dem Bundesrat empfohlen, vertieft zu überprüfen, ob in der Verwaltung bei Folgeaufträgen an externe Expertinnen und Experten zu wenig Wettbewerb und somit ein «Hoflieferantentum» besteht. Der Bundesrat zeigte sich in seiner Stellungnahme bereit, diese Frage anhand von Auswertungen im Rahmen des BC zu überprüfen. In diesem Kapitel wird bewertet, ob die Verwaltung diese Überprüfung zweckmässig vorgenommen hat (Ziff. 4.1) und zu welchen Ergebnissen sie führte (Ziff. 4.2).

4.1 Analysen der Verwaltung grundsätzlich zweckmässig, erfassen jedoch nur grössere Risiken

Der Begriff des «Hoflieferantentums» ist gemäss EFD weder juristisch noch technisch genau zu definieren.²¹ Der Bundesrat präzisiert den Begriff deshalb wie folgt: «Die Bezeichnung «Hoflieferantentum» impliziert die Vergabe von Privilegien an Lieferanten, welche im Gegenzug eine Bevorzugung erwarten lässt»²². Die GPK-S verwendete eine ähnliche Definition: «Unter Hoflieferanten werden Lieferanten von Gütern oder Dienstleistungen verstanden, die, einmal im Amt verankert, unter Ausschluss

²⁰ Notiz des EFD vom 13. März 2019.

²¹ Schreiben des Vorstehers EFD an die GPK-S vom 16. Sept. 2016.

²² Erweiterte zweite Nachkontrolle zum Bericht der GPK-S vom 13. Okt. 2006 zu Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbezugs in der Bundesverwaltung und Untersuchung der aktuellen Vorfälle im Beschaffungswesen, Bericht des Bundesrates zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen 1–10 sowie der Motion 14.3289 (14.3018) vom 8. Okt. 2014.

oder Einschränkung des Wettbewerbs laufend mit weiteren Aufträgen (Folgaufträgen) alimentiert werden.»²³

Im Rahmen des BC ist nicht von «Hoflieferantentum» die Rede. Stattdessen wird die Problematik enger gefasst und als «Risiken bei der Vergabe von Folgaufträgen»²⁴ sowie «Auffälligkeiten bei Folgaufträgen»²⁵ behandelt, damit anhand der Daten aus dem BC Analysen möglich sind. Werden Unregelmässigkeiten festgestellt, sollen die entsprechenden Geschäftsbeziehungen näher geprüft und allenfalls Massnahmen getroffen werden.²⁶

Um feststellen zu können, ob es solche Risiken oder Unrechtmässigkeiten gibt, hat das BBL ein zweistufiges Verfahren einwickelt, das jährlich im Rahmen des BC angewendet wird.²⁷

Auf der ersten Stufe ermittelt das BBL (Fachstelle Beschaffungscontrolling) mit Hilfe der Instrumente des BC für alle von der Bundesverwaltung beschafften Dienstleistungen alle Lieferanten, auf welche folgende vier Kriterien gleichzeitig zutreffen:²⁸

1. Umsatz von mindestens 150 000 Franken pro Buchungskreis (entspricht in der Regel einer Verwaltungseinheit), zusammengezählt über die letzten vier Jahre.
2. In den vier letzten Jahren wurde in mindestens drei Jahren ein Umsatz erzielt.
3. Im vergangenen Jahr ist Umsatz vorhanden.
4. Zum Lieferant ist im Vertragsmanagement kein Vertrag mit Wettbewerbsverfahren (offenes, selektives oder Einladungsverfahren) bei der betroffenen Verwaltungseinheit vorhanden.

Erfüllt ein Lieferant alle vier Kriterien, wird in der entsprechenden Geschäftsbeziehung ein Risiko für eine Unregelmässigkeit bei Folgaufträgen gesehen.

Auf der zweiten Stufe muss die betroffene Verwaltungseinheit zu den Geschäftsbeziehungen, bei denen ein Risiko festgestellt wurde, Stellung beziehen. Das BBL fordert die Verwaltungseinheit auf, für jeden der fraglichen Aufträge «[...] eine abschliessende Beurteilung und Begründung über die Einhaltung des Wettbewerbs bei der Auftragsvergabe» vorzunehmen.²⁹ Das heisst, die Verwaltungseinheit hat zu begründen, weshalb sie den Auftrag ohne Wettbewerb an den betreffenden Lieferanten vergeben hatte.

Die Überprüfung der Auftragsvergabe liegt somit bei der betroffenen Verwaltungseinheit, nicht beim BBL oder dem zuständigen Departement. Das BBL erstellt eine tabellarische Übersicht mit den als Risiken identifizierten Geschäftsbeziehungen nach Departement und Amt (d. h. Buchungskreis), dem Auftragsvolumen (Total der Be-

²³ GPK-S (2015), BBI 2016 523, hier 538.

²⁴ Schreiben des Vorstehers EFD an die GPK-S vom 16. Sept. 2016.

²⁵ EFD, Reporting Set Beschaffungscontrolling 2016–2018 Bundesverwaltung.

²⁶ Bericht des Bundesrates zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen 1–10 sowie der Motion 14.3289 (14.3018) vom 8. Okt. 2014.

²⁷ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 16. Sept. 2016.

²⁸ EFD, Reporting Set Beschaffungscontrolling 2016–2018 Bundesverwaltung.

²⁹ Schreiben des Vorstehers EFD an die GPK-S vom 16. Sept. 2016.

schaftungszahlungen) über einen Zeitraum von vier Jahren und gibt an, ob eine Auftragsvergabe gemäss den Rückmeldungen der betroffenen Verwaltungseinheiten im Wettbewerb möglich gewesen wäre und ob das Auftragsverhältnis weitergeführt wird und führt die entsprechenden Begründungen der Verwaltungseinheiten auf.

Grundsätzlich erachtet die PVK die statistischen Analysen des BBL (erste Stufe des Verfahrens) als fundiert. Die Fachstelle Beschaffungscontrolling führt die entsprechenden Auswertungen jährlich systematisch durch. Zudem wurde der Begriff des «Hoflieferantentums» soweit präzisiert, dass er anhand der vorhandenen Daten zweckmässig untersucht werden kann. Die Anforderung, dass alle vier definierten Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine Lieferantenbeziehung als auffällig gilt, hat allerdings zur Folge, dass nur die grösseren Risiken identifiziert werden. Dies erscheint angesichts der für das BC zur Verfügung stehenden Ressourcen und der beschränkten Kompetenzen des BBL für das Controlling als angemessen.

Hingegen erachtet es die PVK nicht als zweckmässig, dass sich die weiteren Abklärungen zu den festgestellten Auffälligkeiten im Wesentlichen auf das Einholen einer Begründung der festgestellten Auffälligkeiten seitens der betroffenen Verwaltungseinheiten beschränken. Auf der Ebene der vertieften Prüfung der festgestellten Auffälligkeiten (zweite Stufe des Verfahrens) zeigen sich nämlich deutliche Schwächen. So lässt sich kaum überprüfen, ob die Angaben der betroffenen Verwaltungsstellen angemessen sind. Für die Periode 2014 bis 2017 geht aus der tabellarischen Übersicht des BBL zwar hervor, dass die Fachstelle Beschaffungscontrolling bei einzelnen Verwaltungseinheiten punktuell nachgefragt hat. Generell fallen die von den Verwaltungseinheiten vorgebrachten Begründungen jedoch sehr heterogen aus. Einzelne verwenden immer die gleiche Begründung. Andere verweisen auf eigene interne Listen. Oft wird hervorgehoben, dass es sich bei der festgestellten Auffälligkeit um voneinander unabhängige Aufträge oder um verschiedene Vorhaben mit dem gleichen Lieferanten handelt. Vereinzelt wird auch darauf verwiesen, dass der fragliche Lieferant die Bedürfnisse des Amtes sehr gut abdecke, oder es werden technische Besonderheiten geltend gemacht. Teilweise fehlt eine Begründung gänzlich. Insbesondere bei grossen Risiken stellt das Fehlen einer genaueren Überprüfung anhand entsprechender Belege aus Sicht der PVK einen Mangel dar.

4.2 Informationslage zu Risiken deutlich verbessert, Berichterstattung bleibt mangelhaft

Das EFD stellt die Ergebnisse der verwaltungsinternen Analysen zu Risiken und möglichen Unregelmässigkeiten bei Folgeaufträgen im Rahmen des BC seit dem Berichtsjahr 2016 in den Reporting Sets für die ganze Bundesverwaltung zusammenfassend dar. Die Berichte erwähnen die Kriterien, anhand welcher die Auffälligkeiten identifiziert werden, und geben jeweils für die vier zurückliegenden Jahre die Anteile der auffälligen Beschaffungszahlungen in Prozent des gesamten Volumens aller beschafften Dienstleistungen an. In den Reporting Sets für die Jahre 2017 und 2018 werden die festgestellten Auffälligkeiten zusätzlich nach den folgenden Rubriken unterteilt:

- keine Beurteilung zum künftigen Auftragsverhältnis, Begründung vorhanden;
- das Auftragsverhältnis wird weitergeführt, Begründung vorhanden;

- das Auftragsverhältnis ist oder wird beendet;
- das Auftragsverhältnis ist oder wird zukünftig ausgeschrieben.

Gemäss dieser Auswertung waren bei rund 89 Prozent des Zahlungsvolumens aller Dienstleistungsaufträge im Zeitraum 2014 bis 2017 keine Auffälligkeiten feststellbar. Gegenüber der Untersuchungsperiode 2013 bis 2016 blieb dieser Anteil praktisch unverändert.³⁰ Bei den festgestellten Auffälligkeiten handelt es sich meistens um Fälle, in denen das Auftragsverhältnis zwar weitergeführt wird, seitens der betroffenen Verwaltungseinheit jedoch eine Begründung dazu vorliegt. Fälle ohne Begründung gibt es seit der Untersuchungsperiode 2014 bis 2017 gemäss den Berichten nicht mehr. Um welche Arten von Begründungen es sich bei den festgestellten Auffälligkeiten handelt und ob diese Begründungen nachvollziehbar und rechtmässig sind, geht aus der Berichterstattung nicht hervor. Die Begründungen für die festgestellten Auffälligkeiten sind somit nicht angegeben, was angesichts dessen, dass sich die Kriterien für Auffälligkeiten bereits auf die grösseren Risiken konzentrieren, nicht zu befriedigen mag.

Auch kann die grafische Darstellung in den Berichten trügerisch sein. Die einzelnen Rubriken für die vier Rubriken von Auffälligkeiten erscheinen dort als anteilmässig klein. Werden jedoch nur die Auffälligkeiten betrachtet, wird deutlich, dass rund zwei Drittel aller Beschaffungszahlungen mit Auffälligkeiten (mit einem Gesamtvolumen von rund 239 Mio. Fr. über den Zeitraum 2014 bis 2017) unter die Rubrik «Auftragsverhältnis wird weitergeführt, Begründung vorhanden» fallen. Dieser Anteil ist bemerkenswert, kann doch bei diesen Fällen ohne genaue Kenntnis der Begründung ein «Hoflieferantentum» nicht ausgeschlossen werden. Dass es sich hierbei nicht um Einzelfälle handelt, sondern je nach Departement über 100 auffällige Lieferantenbeziehungen über einen Zeitraum von vier Jahren verzeichnet werden konnten, zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2

Festgestellte Lieferantenbeziehungen mit Auffälligkeiten

Untersuchungsperiode	B+G ¹	EDA	EDI	EFD	EJPD	UVEK	VBS	WBF	Total
2012–2015	16	34	107	89	50	238	95	69	698
2013–2016	8	22	79	55	32	187	69	30	482
2014–2017	12	17	69	45	24	149	67	54	439

¹ Behörden und Gerichte

Quelle: BBL, Fachstelle Beschaffungscontrolling, interne Daten zu Auffälligkeiten bei Folgeaufträgen, 2012–2017.

Die FinDel bemängelte die Angaben zu den Folgeaufträgen im Rahmen des Beschaffungscontrollings als «äusserst knapp».³¹ Daraufhin wurde ab dem Reporting

³⁰ EFD, Reporting Set 2018 Bundesverwaltung, S. 18.

³¹ Schreiben der FinDel an den Bundesrat vom 12. Dez. 2017.

Set 2018 der Anhang erweitert, indem die Zahlungsvolumen mit festgestellten Auffälligkeiten in absoluten Zahlen und in Prozent nach Departementen aufgeführt wurden. Unregelmässigkeiten sind keine angegeben und die Zahlen werden im Bericht nicht weiter analysiert oder kommentiert. Vielmehr wird auch hier mit der Berichterstattung zum Ausdruck gebracht, dass es zwar Auffälligkeiten gibt (bei rund 12 % des Zahlungsvolumens 2014 bis 2017), diese aber unproblematisch sind, da sie entweder begründet sind, das Auftragsverhältnis sowieso nicht weitergeführt wird oder das Auftragsverhältnis zukünftig ausgeschrieben wird.

Nach Art. 21 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)³² sind die Departemente für das Beschaffungscontrolling in ihrem Bereich zuständig. Diese lassen jedoch nur sehr selektiv departementsspezifische Reporting Sets erstellen. Solche liegen für den untersuchten Zeitraum 2016 bis 2018 nur für das EDA, das EFD und das EJPD vollständig vor. Für das EDI (2018) und das VBS (2016) existieren sie für einzelne Jahre. Das UVEK und das WBF haben bisher gänzlich darauf verzichtet, obwohl die Zahl der auffälligen Lieferantenbeziehungen in ersterem besonders hoch ausfällt. Während eine Auswertung nach Verwaltungseinheiten für das EDA nicht möglich ist, weil das gesamte Departement im System einem einzigen Buchungskreis entspricht, stellen die einzelnen Verwaltungseinheiten bei den übrigen Departementen hingegen in der Regel separate Buchungskreise dar. Es wäre somit möglich, auch auf der Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten Controlling-Berichte zu erstellen. Dies wird aber, wie erwähnt, nur sehr lückenhaft gemacht.

Das EJPD konkretisiert und begründet als einziges Departement für die Jahre 2017 und 2018 in seinen departementsspezifischen Reporting Sets einen konkreten Folgeauftrag, der trotz grossem Auftragsvolumen (30 bis 44 Mio. Fr.) ohne Wettbewerbsverfahren vergeben wurde.³³ Das VBS verweist im Anhang zu seinem Reporting Set 2016 auf weiterführende Unterlagen zur Thematik. Bei den übrigen Departementen gibt es – wenn überhaupt eine Berichterstattung erfolgt – jeweils nur eine knappe Schilderung der durchgeführten Analysen und ihrer Ergebnisse. Eine Bewertung der Ergebnisse fehlt hingegen.

Darüber hinaus gibt es in den Reporting Sets der Departemente (und in der gesamten Berichterstattung zum BC) keine weiteren Informationen zu möglichen Auffälligkeiten auf Stufe der einzelnen Verwaltungseinheiten, obwohl aufgrund der Instrumente des BC die entsprechenden Informationen vorhanden wären (vgl. Ziff. 4.1). Systematische Angaben zu Folgeaufträgen auf Stufe der Bundesämter fehlen somit nach wie vor.

5 Zuordnung zu den Beschaffungskategorien

Zusammenfassung: Seit 2016 bestehen in der Statistik der Beschaffungszahlungen für Dienstleistungsaufträge detailliertere Unterkategorien. Seither ist der Anteil der nicht

³² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

³³ EJPD, Reporting Set Beschaffungscontrolling 2017–2018, Kapitel 3.5.3.

zuordenbaren Beschaffungsaufträge stark zurückgegangen. Die Abgrenzung zwischen den Unterkategorien, insbesondere bei den Politikberatungsmandaten, erachtet die PVK jedoch als unklar. Die Weisungen zum Beschaffungscontrolling und die vorhandenen Erläuterungen zu den einzelnen Unterkategorien schaffen höchstens punktuell Klärung.

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der dritten Evaluationsfragestellung zur Zuordnung der Dienstleistungsaufträge zu den einzelnen Beschaffungskategorien generell (Empfehlung 5 der GPK-S; Ziff. 5.1) sowie speziell mit der Erfassung von Politikberatungsmandaten (Empfehlung 4, Pkt. 2 der GPK-S; Ziff. 5.2).

5.1 Nichtzuordenbare Beschaffungen zurückgegangen, aber Abgrenzungsprobleme bei Kategorisierung

Für die korrekte Zuordnung der Dienstleistungsaufträge zu den Beschaffungskategorien im Finanzbuchhaltungssystem sind die Verwaltungseinheiten (sog. Bedarfsstellen) verantwortlich.³⁴ Anhang 1 der Weisung über das Beschaffungscontrolling³⁵ führt Gegenstände auf, welche die Zuordnung auf die Unterkategorien erleichtern sollen. Verschiedentlich werden zudem mögliche Abgrenzungsschwierigkeiten in einem Bemerkungsfeld geklärt. Die Einführung zusätzlicher Unterkategorien wird in der Berichterstattung zum Beschaffungscontrolling als Hauptgrund dafür bezeichnet, dass die vorher von der GPK-S bemängelte hohe Zahl von Beschaffungen, die keiner spezifischen Beschaffungskategorie zuordenbar sind, stark zurückgegangen ist und das entsprechende Zahlungsvolumen seither konstant unter 1 % aller beschafften Dienstleistungen liegt.

Die einzelnen Unterkategorien der Beschaffungskategorie der Dienstleistungen (Beschaffungskategorie 18; vgl. Anhang 2) bewertet die PVK jedoch als wenig trennscharf. So ist beispielsweise aufgrund der Vorgaben nicht klar, was unter die «allgemeinen Beratungsdienstleistungen im Fachbereich eines Amtes» (Unterkategorie 18.1) fällt. Besonders die in den Bemerkungen als Beispiel genannte Projektrealisierung kann hier zu Missverständnissen führen. Zwar werden gewisse Unterkategorien explizit ausgeschlossen (IT-, Hilfs- und organisatorischen Projekte sowie Projektumsetzung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit), andere Unterkategorien, bei welchen in der Praxis oft ebenfalls Projekte durchgeführt werden (Forschungsaufträge, Informationsarbeit oder politikorientierte Beratung) hingegen nicht. Auch ist unklar, wie sich die unter den allgemeinen Beratungsdienstleistungen ebenfalls genannte Rechtsberatung von einem Rechtsgutachten (Unterkategorie 18.10, Expertise und Rechtsgutachten) unterscheidet.

Der Anhang zu den Weisungen listet teilweise Gegenstände auf, die eine einzelne Beschaffung oder einen einzigen Auftragnehmer betreffen. So werden beispielsweise in den Erläuterungen zur Unterkategorie 18.2 (Informatikdienstleistungen) die Tierverkehrsdatenbank oder zur Unterkategorie 18.12 (Diverse Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung) einzelnen Firmen namentlich genannt. Dies erachtet die PVK

³⁴ Weisung über das Beschaffungscontrolling vom 1. April 2016.

³⁵ Weisung über das Beschaffungscontrolling vom 1. April 2016, Anhang 1.

als unangemessen, sollten die Weisungen doch vielmehr eine generelle Hilfestellung darstellen.

5.2 Politikberatungsmandate nicht klar einer Beschaffungskategorie zuordenbar

Wie von der GPK-S empfohlen, wurden für politikorientierte Dienstleistungsmandate, Expertisen und Auftragsforschung auf Anfang 2016 eigene Unterkategorien geschaffen.³⁶ Abgrenzungsschwierigkeiten zeigen sich jedoch speziell bei der politikorientierten Beratung (Unterkategorie 18.8). Diese beinhaltet gemäss den Erläuterungen in den Weisungen Beratungsdienstleistungen zu verschiedenen Politikfeldern sowie politikorientierte Expertisen. Darunter fallen auch Grundlageninformationen zur Gestaltung und zum Vollzug einer Politik (Vollzugskonzepte, Evaluationen, Wegleitungen, Datenerhebungen) sowie externe Leistungen, welche die operative Umsetzung einer Politik unterstützen.³⁷ Gegenüber dem Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 17. Februar 2016³⁸ hat sich die Definition der Unterkategorie der politikorientierten Beratung einzig dahingehend geändert, dass damals die Ressortforschung noch dazugezählt wurde. Diese ist nun aber Teil der Unterkategorie Forschung/Auftragsforschung (18.9).

Generell stellt sich weiterhin die Frage, was unter «politikorientiert» zu verstehen ist. Dies wird besonders mit Blick auf die Unterkategorie Forschung/Auftragsforschung (18.9) deutlich. So lassen sich z. B. externe Dienstleistungen gegenüber der Verwaltung in Bezug auf die Konzeption oder Umsetzung von geeigneten Politikinstrumenten oder politischen Massnahmen basierend auf wissenschaftlicher Forschung (als Teil der Ressortforschung, Unterkategorie 18.9) nicht eindeutig von der Erarbeitung von Grundlageninformationen zur Gestaltung und zum Vollzug einer Politik unterscheiden, wie es für die Unterkategorie der politikorientierten Beratung (18.8) in den Weisungen definiert ist. Auch lässt sich die Prüfung der Angemessenheit von staatlichem Handeln (ebenfalls der Ressortforschung zugeordnet) auch als Evaluation verstehen, was gemäss Weisungen aber Teil der politikorientierten Beratung ist.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Unterkategorie der Expertisen und Rechtsgutachten (18.10), worunter gemäss den Weisungen Expertengutachten, Rechtsgutachten, Studien inkl. Machbarkeitsstudien und Evaluation von Projekten im Fachbereich eines Amtes fallen. Für Vollzugskonzepte, Wegleitungen und Datenerhebungen (in den Weisungen der politikorientierten Beratung zugeordnet) können auch Expertisen externer Expertinnen und Experten als Grundlagen dienen (Unterkategorie 18.10), und wie sich die Evaluation von Projekten im Fachbereich eines Amtes (ebenfalls Unterkategorie 18.10) von Politikevaluationen (und damit von politikorientierten Expertisen gemäss Unterkategorie 18.8) unterscheiden, bleibt aufgrund der Weisungen ebenfalls offen.

³⁶ Bundesrat (2016), BBl 2016 1773, hier 1778.

³⁷ Weisung über das Beschaffungscontrolling vom 1. April 2016, Anhang 1.

³⁸ Bundesrat (2016) BBl 2016 1773, hier 1779.

Weitere Abgrenzungsprobleme bei der politikorientierten Beratung zeigen sich mit Bezug zur Kategorie der diversen Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung (Unterkategorie 18.12). So können einzelne Gegenstände dieser Kategorie – v. a. Datenerhebungen zu statistischen Zwecken, Medienbeobachtungen, Medienanalysen und Marktanalysen – sehr wohl auch als Grundlageninformationen zur Gestaltung und zum Vollzug einer Politik erarbeitet werden, was gemäss den Weisungen einer politikorientierten Beratung gleichkommen würde.

Es zeigt sich somit deutlich, dass sich externe Dienstleistungsaufträge generell und Politikberatungsmandate im Speziellen aufgrund der Vorgaben in den Weisungen nicht eindeutig einer Unterkategorie zuordnen lassen. Dieser Sachverhalt wird im Anhang zu den Weisungen, wo die Präzisierungen für diese Zuordnung enthalten sind, ebenfalls in genereller Form festgestellt. Es wird deshalb darauf hingewiesen, dass sich die Zuordnung der Dienstleistungsaufträge auf das Wesentliche einer Beschaffung konzentrieren sollten, und es werden Grundsätze für die Zuordnung formuliert. So sollen wo möglich verschiedene Vertrags- bzw. Bestellpositionen separat erfasst oder ein Vertrag bzw. eine Bestellung aufgrund der wertmässig grössten Teilposition einer Unterkategorie zugeordnet werden.³⁹ Diese Grundsätze helfen jedoch nur dann, wenn eine Beschaffung mehrere Beschaffungskategorien betrifft (z. B. Entwicklung einer IKT-Applikation sowie dazugehörige Schulung der Mitarbeitenden). Sie nützen hingegen wenig, wenn eine einzelne Beschaffung oder eine einzelne Vertrags- bzw. Bestellposition zugeordnet werden muss, aber die in Frage kommenden Unterkategorien – wie oben ausgeführt – unklar definiert sind und sich deshalb nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen. Im Rahmen der Konsultation zum Entwurf des vorliegenden Berichtes wies das EFD die PVK darauf hin, dass sich aktuell eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit der fehlenden Trennschärfe zwischen den Beschaffungskategorien befasst.⁴⁰

6 Entwicklung der Politikberatungsmandate

Zusammenfassung: Die von der Bundesverwaltung als «politikorientierte Beratung» ausgewiesenen Expertenmandate sind sowohl von der Anzahl als auch vom Zahlungsvolumen her äusserst gering. Dies deutet daraufhin, dass die Verwaltungseinheiten Mandate angesichts der unklaren Abgrenzungen zwischen den Unterkategorien eher einer anderen als dieser Unterkategorie zuordnen. Ob die Politikberatungsmandate der Verwaltung abgenommen haben, wie von der GPK-S gefordert, lässt sich aufgrund der wenig aussagekräftigen Zahlen nicht feststellen.

In diesem Kapitel wird die in der vierten Evaluationsfragestellung (Empfehlung 4, Pkt. 4 der GPK-S) thematisierte Entwicklung der Politikberatungsmandate bewertet. Die GPK-S verlangte vom Bundesrat in ihrer Empfehlung, dass die Gesamtausgaben für externe Politikberatungen «mittelfristig auf tiefem Niveau stabilisiert werden».⁴¹ Der Bundesrat kündigte daraufhin in seiner Stellungnahme vom 17. Februar 2016 an,

³⁹ Weisungen über das Beschaffungscontrolling vom 1. Apr. 2016, Anhang 1, S. 1.

⁴⁰ Antwort des EFD vom 27. Feb. 2020 an die PVK im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

⁴¹ GPK-S (2016), BBI 2016 8339, hier 8343.

dass für das Jahr 2017 «detaillierte Analysen zu den Beschaffungen im Bereich der Politikmandate [sic]» möglich sein werden. Er wolle diese Untersuchungen abwarten und «vorerst von dirigistischen Regulierungen absehen» und auch keine «Vorgaben für eine Obergrenze der entsprechenden Gesamtausgaben» erlassen.⁴²

Die PVK hat in Ergänzung zu den Vorgaben für die Erfassung der Politikberatungsmandate (vgl. Ziff. 5.2) die Frage zu deren Entwicklung untersucht. Zunächst wird die entsprechende Berichterstattung im Rahmen des BC bewertet (Ziff. 6.1). Anschliessend versuchte die PVK eine Bewertung der Entwicklung der Politikberatungsmandate vorzunehmen – was sich anhand der verfügbaren Daten jedoch als unmöglich erwies (Ziff. 6.2).

6.1 Politikberatungsmandate von Bundesrat nicht analysiert

Im Anhang des Reporting Sets Beschaffungscontrolling für das Jahr 2016 wird erstmals für alle Departemente der Umfang der «politikorientierten Beratung» (Unterkategorie 18.8) ausgewiesen.⁴³ Gemäss diesen Angaben sind Expertenmandate dieser Kategorie sowohl anzahl- als auch volumenmässig äusserst gering. Bei EJPD, VBS, EFD und WBF gab es im ersten Berichtsjahr offiziell sogar überhaupt keine solchen Mandate. In den Reporting Sets zu den Jahren 2017 und 2018 wird im Berichtsteil jeweils auf die Beschaffungskategorie «Politikorientierte Beratung» hingewiesen, diese wird jedoch nicht weiter erläutert oder analysiert. Bloss im Anhang werden, wie bei den anderen Unterkategorien auch, die darin erfassten Beschaffungszahlungen tabellarisch ausgewiesen. Besonders hervorgehoben werden die Zahlungen für «politikorientierte Beratung» jedoch nicht. Von einer detaillierten Analyse der Beschaffungen im Bereich der Politikberatungsmandate, wie sie der Bundesrat in seiner Stellungnahme gegenüber der GPK-S in Aussicht gestellt hatte, kann somit keine Rede sein.

6.2 Wenige als Politikberatung ausgewiesene Expertenmandate, Daten jedoch nicht aussagekräftig

Die PVK hat anhand der Daten im VM BVerw die von der Verwaltung als «Politikorientierte Beratung» (Beschaffungskategorie 18.8) erfassten Expertenmandate statistisch untersucht. Es zeigt sich, dass bei allen Departementen höchstens ein sehr geringfügiger Teil der jährlich beschafften Dienstleistungen dieser Beschaffungskategorie zugeordnet wird (Tabelle 3). Das EFD und VBS haben im gesamten Zeitraum 2016 bis 2019 gar keine Verträge bzw. Bestellungen (und damit auch keine Zahlungen) dieser Kategorie zugewiesen. Zudem fällt auf, dass alle Departemente ausser dem UVEK im Jahr 2019 (Stichtag 13. Dezember 2019) überhaupt keine neuen Verträge bzw. Bestellungen und auch keine Zahlungen in dieser Kategorie erfasst haben.

⁴² Bundesrat (2016), BBI 2016 1773, hier 1779.

⁴³ EFD, Reporting Set Beschaffungscontrolling für das Jahr 2016: Bundesrat, S. 33.

Es deutet folglich alles darauf hin, dass die Beschaffungskategorie 18.8 («Politikorientierte Beratung») von der Verwaltung bei der Erfassung von externen Expertenmandaten weitgehend gemieden wird.

Tabelle 3

**Als «Politikorientierte Beratung» erfasste Expertenmandate
(Vertrags- bzw. Bestellsungsvolumen in 1 000 Fr.)**

	BK	EDA	EDI	EFD	EJPD	UVEK	VBS	WBF	Total
2016	1 977 (4)	1 611 (39)	238 (1)	0 (0)	15 (1)	2 029 (34)	0 (0)	280 (1)	6 150 (80)
2017	0 (0)	1 223 (37)	892 (7)	0 (0)	30 (1)	6 106 (38)	0 (0)	320 (6)	8 571 (89)
2018	56 (1)	954 (29)	327 (6)	0 (0)	48 (1)	1 526 (36)	0 (0)	67 (1)	2 978 (62)
2019	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 260 (16)	0 (0)	0 (0)	1 260 (16)
Total	2 033 (5)	3 788 (105)	1 457 (14)	0 (0)	93 (3)	10 921 (124)	0 (0)	668 (8)	18 960 (259)
Anteil an DL	4,43 % (2,22 %)	0,58 % (1,98 %)	0,35 % (0,33 %)	0,00 % (0,00 %)	0,03 % (0,22 %)	1,96 % (2,05 %)	0,00 % (0,00 %)	0,11 % (0,24 %)	0,45 % (0,86 %)

Legende: Vertrags- bzw. Bestellsungsvolumen (bereits geleistete oder verpflichtete Zahlungen) in der Beschaffungskategorie 18.8 («Politikorientierte Beratung») auf 1 000 Franken gerundet. In Klammern: Anzahl erfasste Verträge bzw. Bestellungen. Anteil an DL = Anteil «Politikorientierte Beratung» an allen Dienstleistungsaufträgen in %.

Quelle: BBL, Fachstelle Beschaffungscontrolling, Daten VM (Analyse: PVK).

Wird berücksichtigt, dass sich Politikberatungsmandate oft nicht klar einer Unterkategorie zuordnen lassen (Ziff. 5.2), muss sich die Bewertung der Entwicklung dieser Mandate auf mehrere Unterkategorien stützen. Nachfolgend wird die Entwicklung deshalb gesamthaft für jene Unterkategorien statistisch bewertet, denen Politikberatungsmandate aufgrund der Vorgaben am ehesten zugeordnet werden können:

- Politikorientierte Beratung (Subkategorie 18.8),
- Forschung/Auftragsforschung (Subkategorie 18.9),
- Expertisen und Rechtsgutachten (18.10).

Werden diese drei Subkategorien zusammengefasst, zeigt sich ein anderes Bild, als wenn nur die Subkategorie «Politikorientierte Beratung» ausgewertet wird. So wurden in der gesamten Bundesverwaltung im Zeitraum 2016 bis 2018⁴⁴ jährlich rund

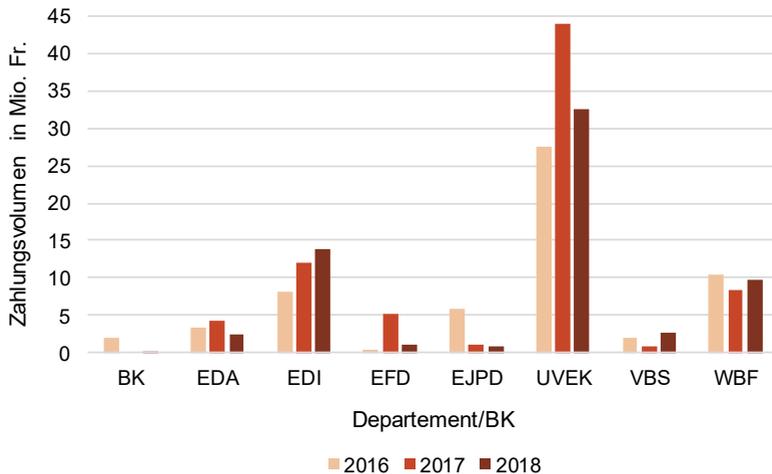
⁴⁴ Da die Daten für das Jahr 2019 noch nicht vollständig vorlagen (Stichtag 13. Dez. 2019) und die Datenbereinigung durch die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL noch nicht abgeschlossen war, beschränkte sich die Analyse auf den Zeitraum 1. Jan. 2016 bis 31. Dez. 2018.

800 Expertenmandate diesen drei Unterkategorien zugewiesen. Das entsprechende jährliche Vertrags- bzw. Bestellsolumen bewegte sich zwischen 59 und 76 Mio. Franken. Dies entspricht rund 5 bis 6 % des jährlichen Volumens aller von der Verwaltung vergebenen Dienstleistungsaufträge. Es kann insgesamt weder eine klare Zunoch Abnahme des Vertrags- bzw. Bestellsolumens in diesen drei Unterkategorien ausgemacht werden. Dass es folglich einen Trend geben könnte, wonach das Gesamtvolumen dieser Mandate rückläufig ist und sich mittelfristig auf tiefem Niveau stabilisiert, wie von der GPK-S gefordert, lässt sich somit aufgrund dieser Zahlen nicht feststellen.

Sowohl anzahl- als auch volumenmässig am meisten Mandate hat in den drei Unterkategorien das UVEK vergeben (Abbildung 1). Es war in den Jahren 2016 bis 2018 für rund die Hälfte aller von der Bundesverwaltung vergebenen Expertenmandate der Unterkategorien «Politikorientierte Beratung» (18.8.), «Forschung, Auftragsforschung» (18.9) und «Expertisen und Rechtsgutachten» (18.10) verantwortlich. Es folgen das EDI und das WBF, die jedoch nur zwischen einem Viertel und einem Drittel des Vertrags- bzw. Bestellsolumens des UVEK für solche Mandate ausmachen. Die weiteren Departemente und die BK weisen nur eine geringe Anzahl und ein vergleichsweise tiefes Volumen für solche Mandate aus.

Abbildung 1

Totales Auftragsvolumen in potenziell politikrelevanten Unterkategorien



Legende: Jährliches Vertrags- bzw. Bestellsolumen in den Kategorien «Politikorientierte Beratung» (18.8.), «Forschung, Auftragsforschung» (18.9) und «Expertisen und Rechtsgutachten» (18.10), nach Departement und Jahr.

Quelle: BBL, Fachstelle Beschaffungscontrolling, Daten VM (Analyse: PVK).

Innerhalb der Departemente UVEK, EDI und WBF sind es wiederum relativ wenige Verwaltungseinheiten, die für den Grossteil dieser Mandate in ihren Departementen verantwortlich sind. Dabei fällt auf, dass es hauptsächlich forschungsorientierte Mandate der Unterkategorie 18.9 (Forschung, Auftragsforschung) der Bundesämter für Umwelt (BAFU), Energie (BFE) und Gesundheit (BAG) sind, die den grossen Teil der Vertragsvolumina dieser Mandate ausmachen. Wie oben ausgeführt (Ziff. 5.2), kann dabei der Übergang zur «politikorientierten Beratung» (Unterkategorie 18.9) manchmal fliessend sein. Es handelt sich bei den drei Bundesämtern jedoch auch um Verwaltungseinheiten mit ausgeprägter Ressortforschung. Die Ressortforschung als Teil der Aufgabenerfüllung einer Verwaltungseinheit lässt sich aber nicht generell mit der Vergabe von Politikberatungsmandaten gleichsetzen. Das Gleiche gilt für Rechtsgutachten und Expertisen (Unterkategorie 18.10), wie sie verschiedene Verwaltungseinheiten gelegentlich einholen.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die von der Verwaltung als «politikorientierte Beratung» erfassten Expertenmandate zwar anzahl- und volumenmässig gering sind, diese Angaben aber aufgrund des grossen Spielraums bei deren Erfassung nicht aussagekräftig sind. Umgekehrt lassen sich die verschiedenen Unterkategorien nicht einfach zusammenfassen, wie die oben genannten Beispiele zeigen. Dadurch werden zum Teil sehr unterschiedliche Arten von Expertenmandaten zusammengenommen, was wiederum keine ausreichend präzisen Aussagen zur Art dieser Mandate erlaubt.

7 Umsetzung des Vertragsmanagements

Zusammenfassung: Die in den Analysen der PVK festgestellten Mängel bei der Erfassung von Expertenmandaten verdeutlichen die generellen Schwächen bei der Umsetzung eines einheitlichen und flächendeckenden BC in der Bundesverwaltung. Die Kompetenzen und Ressourcen für das BC sind zudem eng begrenzt.

Im vorliegenden abschliessenden Ergebniskapitel wird die Evaluationsfragestellung 5 (Empfehlung 6 der GPK-S) behandelt. Mit ihrer Empfehlung forderte die GPK-S den Bundesrat auf, die Vorgaben und die Praxis zum Vertragsmanagement bundesweit zu harmonisieren. Die PVK prüfte, ob es aufgrund ihrer Abklärungen und Analysen Hinweise darauf gibt, dass sich das Vertragsmanagement in der Bundesverwaltung seither verbessert hat.

Nachfolgend werden die festgestellten Hinweise zusammengefasst (Ziff. 7.1) und die Kompetenzaufteilung im Rahmen des BC bewertet (Ziff. 7.2).

7.1 Beschränkte Harmonisierung des Beschaffungscontrollings

Für die flächendeckende Einführung des Vertragsmanagements wurde mit der Revision der Org-VöB, die Anfang 2016 in Kraft getreten ist, eine rechtliche Grundlage geschaffen.⁴⁵ Die Beschaffungsprozesse wurden für die gesamte Bundesverwaltung

⁴⁵ Bundesrat (2016), BBI 2016 1773, hier 1781.

harmonisiert.⁴⁶ Zudem hat das zuständige BBL auf April 2016 aufeinander abgestimmte Weisungen zum «Beschaffungscontrolling» und zu den «Harmonisierten Beschaffungsprozessen» erlassen.⁴⁷ Damit wurden die Beschaffungsprozesse weiter vereinheitlicht und das Vertragsmanagement insgesamt verbessert.

Die PVK konnte die Umsetzung dieser Vorgaben im Rahmen der vorliegenden Kurzevaluation nicht systematisch untersuchen. Hierfür wären Erhebungen bei den einzelnen Verwaltungseinheiten nötig, was den Rahmen einer Kurzevaluation gesprengt hätte. Die von der PVK im Rahmen dieser Kurzevaluation durchgeführten Analysen zeigen jedoch, dass die Praxis bei der Erfassung von Expertenmandaten sowohl zwischen den Departementen als auch innerhalb der Verwaltungseinheiten nach wie vor sehr unterschiedlich ist. Dies ist einerseits auf die generellen Schwierigkeiten zurückzuführen, die sich bei der Zuordnung von Dienstleistungsaufträgen zu einzelnen Beschaffungskategorien zeigen (Ziff. 5.1) Andererseits sind besonders die Angaben zu den politikorientierten Expertenmandaten nicht verlässlich (Ziff. 5.2). Für die Verwaltungseinheiten besteht ein sehr grosser Spielraum, wie sie solche Mandate kategorisieren. Ein aussagekräftiges Beschaffungscontrolling ist deshalb speziell für diesen Bereich nur sehr beschränkt möglich (Kap. 6). Hierfür wären klarere und verbindlichere Vorgaben zum Vertragsmanagement sowie zu dessen Umsetzung in den Verwaltungseinheiten nötig.

7.2 **Kompetenzen der übergeordneten Stellen des Beschaffungscontrollings eng begrenzt**

Die von der PVK vorgenommenen Überprüfungen der verwaltungsinternen Analysen zum «Dezemberfieber» (Kap. 3) und zum «Hoflieferantentum» (Kap. 4) haben gezeigt, dass die zuständige Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL im Rahmen des BC zwar weitgehend zweckmässige Analysen durchführt, deren statistische Feststellungen jedoch nur sehr beschränkt weiter überprüft werden. Diese vertiefteren Überprüfungen obliegen weitgehend den betroffenen Verwaltungseinheiten selbst oder allenfalls den Departementen. Die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL oder die EFV als Querschnittstelle verfügen nicht über die entsprechenden Prüfungs-kompetenzen, was einem einheitlichen Vertragsmanagement und einem wirksamen Beschaffungscontrolling nicht förderlich ist.

In einer abgeschlossenen Querschnittsprüfung von 2019 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) den Stand und die Entwicklung des Vertragsmanagements sowie des Beschaffungscontrollings in der Bundesverwaltung vertieft untersucht.⁴⁸ Darin bemängelt die EFK verschiedentlich, dass aufgrund der Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und der geplanten Modernisierung der

⁴⁶ Art. 4 OrgVöB in Verbindung mit Anhang 4.

⁴⁷ Schreiben des EFD an die GPK-S vom 16. Sept. 2016, Beilagen 2 und 3.

⁴⁸ EFK, Querschnittsprüfung von Stand und Entwicklung des Vertragsmanagements und des Beschaffungscontrollings, Bundesamt für Bauten und Logistik, Bericht vom 9. Mai 2019, www.efk.admin.ch > Publikationen > Beschaffungswesen.

Informatiksysteme der Bundesverwaltung (SUPERB 23)⁴⁹ notwendige Verbesserungen beim Vertragsmanagement noch anstehen.

8 Schlussfolgerungen

Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass aufgrund der Empfehlungen der GPK-S aus ihrer letzten Nachkontrolle verschiedene Verbesserungen bei der Regelung und der Transparenz des Expertenbezugs erfolgt sind. So wurden neue Unterkategorien für Dienstleistungsaufträge eingeführt, worauf die nicht zuordenbaren Dienstleistungen zurückgegangen sind. Besonders bei den politikorientierten Mandaten grenzen sich die Unterkategorien aber ungenügend voneinander ab. Die verwaltungsinternen statistischen Analysen im Rahmen des Beschaffungscontrollings sind insgesamt zweckmässig. Die anschliessenden vertiefenden Überprüfungen haben jedoch Mängel. Zudem sind die Controlling-Berichte wenig aussagekräftig. Auf die zentralen Ergebnisse wird im Folgenden näher eingegangen.

8.1 Kein «Dezemberfieber» gemäss verwaltungsinterner Analyse, Befund jedoch nicht verallgemeinerbar

Unter «Dezemberfieber» wird das Phänomen verstanden, dass die Bundesverwaltung gegen Jahresende zahlreiche Beschaffungen tätigt, um das Budget aufzubrechen. Die EFV und das BBL haben zur Frage des «Dezemberfiebers» Analysen über die gesamte Bundesverwaltung durchgeführt, die weitgehend zweckmässig sind. Sie haben die Daten aus dem Beschaffungscontrolling systematisch ausgewertet sowie eine Analyse der Globalbudgets und Einzelkredite der einzelnen Verwaltungseinheiten vorgenommen. Die Analysen beschränkten sich jedoch auf ein Jahr (2017) und wurden in den folgenden Jahren nicht wiederholt. Zudem blieb die Zahl der aufgrund bestimmter Kriterien genauer untersuchten Verwaltungseinheiten gering. Die Ergebnisse lassen sich deshalb nur beschränkt verallgemeinern. Auch sind die Informationen aus den vertieften Abklärungen bei den Verwaltungseinheiten, bei welchen Risiken für unangemessen hohe Zahlungen für Dienstleistungsaufträge gegen Jahresende festgestellt wurden, meist oberflächlich. Es fragt sich, ob die zuständigen Departemente sowie abschliessend die federführende EFV die festgestellten Risiken anhand dieser Informationen angemessen bewerten konnten.

Entgegen den Schlussfolgerungen der Verwaltung aus ihren internen Analysen und Abklärungen ist deshalb aus Sicht der PVK nicht auszuschliessen, dass einzelne Verwaltungseinheiten ein «Dezemberfieber» aufweisen.

⁴⁹ www.isb.admin.ch > Themen > Projekte und Programme > Programm SUPERB

8.2 Statistische Analysen zum «Hoflieferantentum» zweckmässig, vertiefte Überprüfungen sowie Berichterstattung dagegen mangelhaft

Zur Problematik, dass die Bundesverwaltung wiederholt den gleichen Unternehmen Aufträge erteilt (sog. «Hoflieferantentum»), führt diese grundsätzlich zweckmässige Analysen im Rahmen des BC durch. Die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL nimmt hierzu anhand verschiedener Daten aus dem BC systematische statistische Analysen vor. Aufgrund der gewählten Kriterien konzentrieren sich diese Analysen auf die grösseren Risiken. Wie bei den Analysen zum «Dezemberfieber» zeigt sich, dass die Verwaltungseinheiten die vertiefte Überprüfung sehr unterschiedlich vornehmen und die an die Fachstelle zurückgemeldeten Feststellungen und Begründungen uneinheitlich und teilweise mangelhaft sind. Zudem stellt sich grundsätzlich die Frage, ob es ausreicht, wenn die auffälligen Geschäftsbeziehungen hauptsächlich durch die betroffenen Verwaltungseinheiten untersucht werden und nicht durch eine unabhängigere Stelle wie das BBL oder das zuständige Departement.

In der Berichterstattung zum BC (sog. Reporting Sets) informiert das zuständige EFD den Bundesrat und die FinDel seit 2016 jährlich über die Entwicklung von Folgeaufträgen an externe Dienstleistungslieferanten. Seit 2019 wird der entsprechende Controlling-Bericht nach der Kenntnisnahme durch den Bundesrat veröffentlicht. Damit steigt allgemein die Transparenz im Beschaffungswesen, also auch im Bereich der Dienstleistungsaufträge. Die Berichterstattung zu den verwaltungsinternen Untersuchungen der Folgeaufträge ist jedoch wenig aussagekräftig. So wird im Reporting Set zur Bundesverwaltung nur sehr generell auf die geringe Grössenordnung der Auffälligkeiten bei den Folgeaufträgen hingewiesen. Die Begründungen für die Folgeaufträge werden nicht dargelegt. Im Anhang des Berichtes werden Kennzahlen für die einzelnen Departemente und die BK ausgewiesen, hingegen nicht auf der Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten. Das Controlling auf Stufe der Verwaltungseinheiten wäre Aufgabe der Departemente, die für das Beschaffungscontrolling in ihrem Bereich zuständig sind (Art. 21 RVOV). Nicht alle Departemente erstellen aber regelmässig eigene Reporting Sets, obwohl die Fachstelle für Beschaffungscontrolling die dafür nötigen Daten aus dem BC den Departementen jährlich zur Verfügung stellt. Somit fehlt eine systematische Analyse und Berichterstattung zu den Beschaffungen der einzelnen Verwaltungseinheiten.

8.3 Expertenmandate oft nicht eindeutig zuordenbar, Praxis deshalb uneinheitlich und Controlling nur beschränkt möglich

Auf Anfang 2016 wurden auf Empfehlung der GPK-S detaillierte Unterkategorien zur Erfassung externer Dienstleistungsaufträge eingeführt. Die Einführung dieser Unterkategorien wird in der Berichterstattung zum Beschaffungscontrolling als Hauptgrund dafür bezeichnet, dass die vorher von der GPK-S bemängelte hohe Zahl von Beschaffungen, die keiner spezifischen Beschaffungskategorie zuordenbar waren, stark zurückgegangen ist. Das entsprechende Zahlungsvolumen liegt seither konstant unter

1 % aller beschafften Dienstleistungen. Es zeigt sich jedoch, dass zwischen den Beschaffungskategorien für Dienstleistungsaufträge generell und besonders für die Erfassung von politikorientierten Expertenmandaten grosse Abgrenzungsprobleme bestehen und die Verwaltungseinheiten einzelne Aufträge dadurch nicht einheitlich zuordnen. Daher überrascht es nicht, dass gerade bei den politikorientierten Expertenmandaten nicht nur zwischen den Departementen, sondern auch zwischen den Verwaltungseinheiten eines einzelnen Departements teilweise grosse Unterschiede bestehen, wie solche Mandate erfasst werden. Aufgrund dieser uneinheitlichen Praxis sind die entsprechenden Beschaffungsdaten nur sehr beschränkt vergleichbar, was ein aussagekräftiges Beschaffungscontrolling erheblich erschwert.

8.4 Keine verlässlichen Angaben zu politikorientierten Expertenmandaten, Entwicklung solcher Mandate daher unklar

Obwohl vom Bundesrat im Nachgang zur entsprechenden Empfehlung der GPK-S in Betracht gezogen, wurden die Politikberatungsmandate gemäss der Berichterstattung zum BC bisher durch die Verwaltung nicht näher analysiert. Die Beschaffungszahlungen der Unterkategorie «Politikorientierte Beratung» werden bloss wie alle anderen Unterkategorien jeweils im Anhang der jährlichen Reporting Sets ausgewiesen. Dort zeigt sich, dass in der gesamten Bundesverwaltung kaum Expertenmandate dieser Unterkategorie zuordnet und damit auch kaum Zahlungen in dieser Beschaffungskategorie verbucht werden. Dies deutet darauf hin, dass diese Unterkategorie von der Verwaltung weitgehend gemieden wird und die dazu vorhandenen Angaben somit nicht verlässlich sind.

Die PVK hat daraufhin eine statistische Auswertung jener Unterkategorien mit den grössten Überschneidungen zur politikorientierten Beratung durchgeführt. Diese zeigt, dass die Anzahl und das Zahlungsvolumen der Mandate insgesamt weitgehend konstant geblieben sind, wobei es grosse Unterschiede zwischen den Departementen und Verwaltungseinheiten gibt. So haben beispielsweise im UVEK das BAFU und das BFE im untersuchten Zeitraum 2016 bis 2018 relativ umfangreiche Mandate im Bereich «Forschung, Auftragsforschung» vergeben. Da es sich bei solchen Ressortforschungsaufträgen wie auch bei Rechtsgutachten und Expertisen nicht generell um Politikberatung handelt, sind die Daten jedoch nicht aussagekräftig. Die Entwicklung der Politikberatungsmandate der Verwaltung kann somit nicht überprüft werden. Ob diese Mandate insgesamt abgenommen haben, wie von der GPK-S gefordert, lässt sich deshalb nicht feststellen.

8.5 Festgestellte Mängel verdeutlichen generelle Schwächen des Beschaffungscontrollings

Die in den Analysen der PVK festgestellten Abgrenzungsprobleme bei der Zuordnung einzelner Dienstleistungsaufträge zu verschiedenen Beschaffungskategorien verdeutlichen die nach wie vor bestehende Schwäche, dass die Instrumente des BC in der

Verwaltung nur beschränkt vereinheitlicht werden konnten. Trotz punktueller Verbesserungen erfassen die einzelnen Verwaltungseinheiten die verschiedenen Dienstleistungsaufträge nach wie vor nicht einheitlich. Aufgrund der dadurch beeinträchtigten Datenqualität ist ein wirksames Beschaffungscontrolling kaum möglich, besonders im Bereich der Politikberatungsmandate, wo sich zwischen den relevanten Beschaffungskategorien diverse Überschneidungen zeigen. Harmonisierungsprobleme zeigen sich darüber hinaus beispielsweise auch bei der Definition von Buchungskreisen, die nicht bei allen Departementen den einzelnen Verwaltungseinheiten entsprechen.

Eine zweite Schwäche betrifft die Kompetenzverteilung: Zwar führt die zuständige Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL anhand der Instrumente des BC weitgehend zweckmässige Analysen durch. Ihre statistischen Feststellungen werden durch die Departemente jedoch nur sehr beschränkt vertiefter überprüft, obwohl sie für das BC in ihrem Bereich zuständig sind. Die Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL oder die EFV als Querschnittstellen verfügen nicht über die entsprechenden Kompetenzen, was für ein einheitliches und wirksames Beschaffungscontrolling nicht förderlich ist.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BC	Beschaffungscontrolling
BFE	Bundesamt für Energie
BK	Bundeskanzlei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Org-VöB	Verordnung vom 24. Okt. 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (SR 172.056.15)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (SR 172.010.1)
SBeZ	Statistik Beschaffungszahlungen
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VM BVerw	Vertragsmanagement der Bundesverwaltung
VöB	Verordnung vom 11. Dez. 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
Ziff.	Ziffer

Herangehensweise der Evaluation

Ziele der Politik:

Mit dem Beizug externer Expertinnen und Experten beschafft sich die Bundesverwaltung für ihre Leistungserbringung zusätzliches Fachwissen, das intern nicht vorhanden ist und dessen interner Aufbau sich für den Bund nicht lohnt.



Dies wird erreicht durch:

Um Expertinnen und Experten beizuziehen, vergeben die Verwaltungseinheiten externe Dienstleistungsaufträge, wobei die beschaffungsrechtlichen Vorgaben gelten. Die Aufträge werden im Rahmen des Beschaffungscontrollings im Vertragsmanagement und in der Statistik Beschaffungszahlungen der Bundesverwaltung erfasst, um die Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Beschaffungswesen des Bundes zu verbessern.



Fokus der Evaluation:

In der Kurzevaluation untersuchte die PVK die Umsetzung von fünf der sechs Empfehlungen der GPK-S aus der letzten Nachkontrolle. Die Empfehlungen der GPK-S befassten sich mit den Beschaffungszahlungen zum Jahresende («Dezemberfieber»), den Auffälligkeiten bei Folgeaufträgen («Hoflieferantentum»), den Vorgaben zur Zuordnung von Dienstleistungsaufträgen zu den Beschaffungskategorien, der Entwicklung von Politikberatungsmandaten sowie der Umsetzung eines einheitlichen und flächendeckenden Vertragsmanagements in der Bundesverwaltung.



Fragestellungen der Evaluation:

Hat der Bundesrat ein mögliches «Dezemberfieber» angemessen überprüft?	Sind die Analysen der Verwaltung zum «Hoflieferantentum» zweckmässig?	Ist die Zuordnung zu den Beschaffungskategorien klar? Inwiefern gibt es Beschaffungen, die keiner Kategorie zuordenbar sind?	Wie ist die Entwicklung der Politikberatungsmandate zu bewerten?	Inwiefern gibt es Hinweise, ob das Vertragsmanagement einheitlich und flächendeckend umgesetzt wird?
--	---	--	--	--



Durchgeführte Analysen:

Dokumentenanalysen und Überprüfung der verwaltungsinternen Analysen	Dokumentenanalyse und statistische Analyse der Daten aus dem Vertragsmanagement der Bundesverwaltung	Dokumentenanalyse und explorative Gespräche
---	--	---

Unterkategorien «Dienstleistungen» (Beschaffungskat. 18)

Nr.	Unterkategorie	Bemerkungen
Bereits vor 2016 bestehende Beschaffungskategorien	18.1 Allg. Beratungs-DL im Fachbereich eines Amtes und Honorare	Unterstützende Dienste für die öffentliche Verwaltung; Rechtsberatung / -vertretung; Honorare für Projektrealisierungen, exkl. IT- Hilfs- und organisatorische Projekte sowie Projektumsetzung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit
	18.2 Informatik-DL exkl. Personalverleih im Bereich IKT	Informatikdienstleistungen im Bereich IKT
	18.3 Beratungs-DL für Management und Organisation sowie Coaching	Unternehmens-, Management- und Personalberatung; Treuhand- / Buchhaltungsdienst; Coaching; Assessments; Audits
	18.4 Informationsarbeit	Öffentlichkeitsarbeit, Informations- und Präventionsarbeit; Analysen zu Volksabstimmungen; Ausstellungen / Veranstaltungen in diesem Bereich; Presse- und Informationsdienste (exkl. Stelleninserate)
	18.5 Sprach- und Übersetzungsdienstleistungen	Übersetzungen; Dolmetscherdienste; Lektorate
Neue Beschaffungskategorien ab 2016	18.6 Personalverleih und temporäres Personal im Bereich IKT	Personalverleih und temporäres Personal im Bereich IKT.
	18.7 Personalverleih und temporäres Personal, exkl. Bereich IKT	Personalverleih und temporäres Personal, exkl. IKT; Entschädigung für Beobachter im Bereich Umwelt, Strassen Der Personalverleih (18.6 und 18.7) wurde im Rahmen der Kurzevaluation «Externe Mitarbeitende» zuhanden der Subkommission EFD/WBF der GPK-S untersucht.
	18.8 Politikorientierte Beratung	Beratungen zu verschiedenen Politikfeldern; Politikorientierte Expertisen
	18.9 Forschung, Auftragsforschung	Forschungs- und Entwicklungsaufträge, inkl. beschaffungsrechtlich relevante Ressortforschungsprojekte der Ämter
	18.10 Expertisen (auch im Fachbereich eines Amtes), Rechtsgutachten	Expertengutachten; Rechtsgutachten; Studien inkl. Machbarkeitsstudien; Evaluation von Projekten im Fachbereich eines Amtes
	18.11 Aus- und Weiterbildung	Kurse; Schulungen; Prüfungskosten; Zertifizierungen; Seminare, Workshops; Kongresse, Tagungen; inkl. Raummiete und Verpflegung in diesem Bereich

Nr.	Unterkategorie	Bemerkungen
18.12	Diverse Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung	Honorare inkl. Spesen an Kommissionsmitglieder und Mitglieder von Evaluationskomitees, exkl. Ausserparlamentarische Kommissionen
18.13	Umsetzung und Begleitung von Projekten der internationalen Zusammenarbeit	

Anmerkung: Die in der Kurzevaluation als Expertenaufträge berücksichtigten Unterkategorien sind grau schattiert.

Quellen: BBL, Weisungen über das Beschaffungscontrolling, Anhang 1 Grundlagen für die Zuordnung von Beschaffungskategorien bei Vergaben, Verträgen, Bestellungen und Zahlungen in der Bundesverwaltung, Version 6. Sept. 2018; BBL, Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, Stand 13. Juni 2017.

Umfang der Expertenaufträge der Bundesverwaltung

Angabe in Millionen Franken pro Jahr (2016 bis 2018), nach Unterkategorien

Nr.	Unterkategorie	2016	2017	2018
18.1	Allg. Beratungs-DL im Fachbereich eines Amtes und Honorare	156,3	120,5	96,9
18.2	Informatik-DL exkl. Personalverleih im Bereich IKT	270,7	288,0	301,7
18.3	Beratungs-DL für Management und Organisation sowie Coaching	24,7	24,1	33,6
18.4	Informationsarbeit	32,3	30,8	31,9
18.8	Politikorientierte Beratung	1,3	4,2	6,9
18.9	Forschung, Auftragsforschung	26,7	34,8	37,0
18.10	Expertisen (auch im Fachbereich eines Amtes), Rechtsgutachten	12,0	21,5	20,9
18.11	Aus- und Weiterbildung	41,1	39,4	36,1
18.12	Diverse Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung	192,4	165,4	199,7
18.13	Umsetzung und Begleitung von Projekten der internationalen Zusammenarbeit	167,3	149,4	146,0
	<i>Total</i>	<i>924,8</i>	<i>878,2</i>	<i>910,6</i>

Anmerkung: Nur die als Expertenaufträge berücksichtigten Unterkategorien (vgl. Anhang 2).

Quelle: EFD, Reporting Set Beschaffungscontrolling 2018 Bundesverwaltung, Stand: 20. August 2019.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Christian Hirschi (Projektleitung)

Armin Hanselmann (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Felix Strebel (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Simone Ledermann (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dank

Die PVK dankt der Fachstelle Beschaffungscontrolling des BBL, der EFV, den Generalsekretariaten der eidgenössischen Departemente sowie der EFK für die erteilten Auskünfte und die zur Verfügung gestellten Daten und Dokumente.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > PVK

Originalsprache des Berichts: Deutsch

