

**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 aufzubrauchen. 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 auszu-schliessen, 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.