

## **Expertenbeizug in der Bundesverwaltung**

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden  
der Subkommission EJPB/BK der Geschäftsprüfungskommission  
des Ständerates**

16. Juni 2006

---

---

## Das Wichtigste in Kürze

*Der angeblich stetig wachsende und wenig transparente Beizug externer Experten durch die Verwaltung gibt in Medien und Politik immer wieder Anlass zu Kritik. Ebenfalls im Raum steht der Vorwurf, dass die Verwaltung immer mit den gleichen Experten zusammenarbeiten und die Mandate nicht ausschreiben würde. Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer breiten Bestandesaufnahme zu den Expertenmandaten der Bundesverwaltung beauftragt. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf die Vergabepaxis gelegt werden.*

*Die PVK hat deshalb bei den Dienststellen des ersten Kreises der Bundesverwaltung eine Vollerhebung der Expertenmandate des Jahres 2004 durchgeführt. Aufgrund einer parallel laufenden Querschnittsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Vergabe und Abwicklung von Dienstleistungsmandaten wurden allerdings das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), das Bundesamt für Statistik (BFS) sowie die Generalsekretariate des VBS und des UVEK von der Erhebung ausgenommen. Insgesamt wurden der PVK von 50 Dienststellen Angaben zu den im Jahr 2004 laufenden Mandaten geliefert. Die vertiefte Kontrolle der Daten bei fünf Dienststellen hat gezeigt, dass die Erhebung gemessen am Zahlungsvolumen etwa vier Fünftel des Expertenbezugs der befragten Dienststellen abbildet und damit die bisher vollständigste Datengrundlage zum Expertenbeizug der zentralen Bundesverwaltung darstellt.*

### Leitfrage 1 (Kapitel 2 im Bericht)

#### Welchen Umfang und welches Profil hat der Expertenbeizug beim Bund?

*In der Erhebung der PVK meldeten die befragten Dienststellen über 6100 Mandate, für welche im Jahre 2004 rund 490 Millionen Franken ausgegeben wurden. Berücksichtigt man die angesprochenen Lücken in der vorliegenden Erhebung, dürfte die zentrale Bundesverwaltung im Jahre 2004 bei konservativer Schätzung rund 600 bis 700 Millionen Franken für Expertenmandate ausgegeben haben.*

*Die zehn Dienststellen mit dem umfangreichsten Expertenbeizug geben rund drei Viertel der in der Erhebung erfassten Mittel aus. Die Unterschiede zwischen den Departementen sind dabei gross: Das EJPD wendete im Jahr 2004 gut 12 Millionen für Expertenmandate auf. Die entsprechenden Zahlungen sind bei EDA, EFD und UVEK um die zehn Mal höher.*

*Der relativ grösste Teil der erfassten Zahlungen, rund 160 Millionen Franken, wird für Informatikdienstleistungen ausgegeben. Ebenfalls grosses finanzielles Gewicht kommt Mandaten im Bereich der politikorientierten Forschung und Beratung zu (rund 144 Millionen Franken). Ein deutlich geringeres Gewicht haben Mandate im Bereich von Aus- und Weiterbildung sowie der Organisationsentwicklung. Noch geringer sind die Aufwendungen für Mandate im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.*

---

*Im Bundesamt für Informatik fliessen die Mittel fast ausschliesslich in so genannte Personalstellungsverträge, die sich nur der Form nach von einer (befristeten) Anstellung unterscheiden. Die entsprechenden Ausgaben schlagen sich aber weder in den Personalausgaben noch in der Personalstatistik nieder. Die vorliegenden Daten erlauben keine Beurteilung der Zweckmässigkeit der Praxis im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT). Die Grössenordnung der Personalstellung im BIT wirft aber Fragen auf, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, sowie auf das Verhältnis zwischen den im Mandatsverhältnis Arbeitenden und den öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitern im BIT.*

*Für Mandate, die erst gegen Jahresende lanciert werden, richtet die Verwaltung im Vergleich zur Laufzeit überproportional hohe Zahlungen aus. Dies weist darauf hin, dass Expertenmandate dazu genutzt werden, allenfalls noch vorhandene Kreditreste aufzubrechen. Es werden kurz vor Jahresende Mandate vergeben, in deren Rahmen Vorauszahlungen für erst im Folgejahr zu leistende Arbeiten gewährt werden (so genanntes «Dezemberfieber»). Diese Praxis ist nur in begründeten Ausnahmefällen statthaft. Das Ausmass, welches sie in gewissen Dienststellen annimmt, ist zumindest erklärungsbedürftig.*

*Das Profil der Auftragnehmer ist stark geprägt von kommerziellen Anbietern, welche vier Fünftel der Expertenmandate wahrnehmen und dafür rund zwei Drittel des jährlichen Zahlungsvolumens beanspruchen. Im Hinblick auf die Verteilung der Mittel zeigen sich deutliche Konzentrationstendenzen. Die 12 grössten der insgesamt über 2300 Auftragnehmer erhielten im Jahr 2004 rund einen Fünftel der gesamten Mittel. Die Hälfte der Mittel verteilte sich auf nur rund drei Prozent der Auftragnehmer. Verschiedene Dienststellen weisen zudem einen hohen Anteil an Folgeaufträgen auf, wobei häufig auch grössere Volumen (über 50 000 Franken) als Folgeaufträge vergeben werden. Im EJPD beanspruchten Folgeaufträge im Jahr 2004 über die Hälfte der Mittel.*

## **Leitfrage 2 (Kapitel 3 im Bericht)**

### **Wie ist das Profil des Expertenbeizugs im Hinblick auf die vom Beschaffungsrecht angestrebte Stärkung des Wettbewerbs zu beurteilen?**

*Die empirischen Ergebnisse zeichnen das Bild einer wenig wettbewerbsorientierten Vergabe von Expertenmandaten. Sechs von zehn Franken fliessen in Mandate, welche freihändig vergeben werden. Auch Mandate mit Auftragswerten über 50 000 Franken, welche im Grundsatz in einem Wettbewerbsverfahren zu vergeben sind, werden gemessen am Zahlungsvolumen zu mehr als der Hälfte in freihändigen Verfahren vergeben.*

*In sämtlichen Sachbereichen (ausser Informatikdienstleistungen) flossen im Jahr 2004 deutlich weniger als die Hälfte der Mittel in Mandate, bei deren Vergabe eine Wettbewerbslage geschaffen wurde. Vergleichsweise hoch ist die Wettbewerbsorientierung im EFD, wobei das Bild in diesem Departement stark von grossen, im Wettbewerb vergebenen Mandaten im Informatik- und Organisationsbereich (NOVE-IT, NRM) geprägt ist. Sehr wenig Wettbewerb herrscht dagegen bei Vergaben im EJPD und im EDA, gering ist die Wettbewerbsorientierung auch im VBS und den untersuchten Dienststellen des EDI. Auf der Ebene der einzelnen Dienststellen fällt auf,*

---

*dass gerade die grössten Auftraggeber des Bundes wenig Wettbewerb schaffen. Zum Beispiel werden bei armasuisse nur rund 13 % des Zahlungsvolumens für Mandate über 50 000 Franken im Wettbewerb vergeben.*

*Für eine insgesamt geringe Wettbewerbsaffinität der vergebenden Stellen spricht auch die auffällige Häufung von Mandaten, welche den Schwellenwert für eine wettbewerbliche Vergabe knapp unterschreiten. Ob dieser Befund auch als Abbild einer nicht statthaften Stückelung grosser, ausschreibungspflichtiger Mandate in mehrere «unterschwellige» Mandate zu lesen ist, lässt sich aufgrund der vorhandenen Daten weder bestätigen noch widerlegen.*

*Das etwas höhere Gewicht der wettbewerblichen Vergabe im Bereich der Informationsdienstleistungen sowie bei einigen Dienststellen ändert nichts am wenig wettbewerbsfreundlichen Gesamtbild. Dieses Resultat entspricht sehr genau den Erkenntnissen der Querschnittsprüfung der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle beurteilte den Anteil freihändiger Vergaben in den fünf von ihr untersuchten Dienststellen (BAG, BFS, BSV, GS UVEK, GS VBS) als zu hoch.*

*Zwar ist der hohe Anteil freihändiger Vergaben nicht mit einer systematischen Verletzung des Beschaffungsrechts gleichzusetzen. Der nicht ausreichend geklärte Geltungsbereich und die zahlreichen Ausnahmestimmungen des Beschaffungsrechts werden aber von der Verwaltung in einer Weise ausgelegt, welche die Beibehaltung einer in ihren Augen bewährten und eingespielten Praxis erlaubt. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung haben sich die Dienststellen denn auch immer wieder auf den eingeschränkten Geltungsbereich und vor allem die Ausnahmeregelungen des Beschaffungsrechts berufen, um freihändige Vergaben von Mandaten über den Schwellenwerten zu begründen. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde das Vorliegen der entsprechenden Ausnahmetatbestände nicht geprüft. Die Eidgenössische Finanzkontrolle moniert in ihrer Querschnittsprüfung aber, dass die Ausnahmeregelungen des Beschaffungsrechts zu grosszügig ausgelegt wurden.*

*Insgesamt ist also festzuhalten, dass der Grundsatz einer wettbewerbsorientierten Vergabe beim Beizug externer Experten nicht in ausreichendem Masse gelebt wird. Nur leicht überspitzt ist die Formulierung, dass in weiten Teilen der Verwaltung in genauer Umkehrung des beschaffungsrechtlichen Grundsatzes wenn immer rechtlich möglich keine Wettbewerbslage geschaffen wird. Der unklare Geltungsbereich und die Ausnahmetatbestände im Beschaffungsrecht erleichtern diese Praxis. Konsequenz: das Beschaffungsrecht ist für einen bedeutenden Teil der tatsächlichen Vergabe von Expertenmandaten nicht relevant.*

*Die Tatsache, dass eine Minderheit von Dienststellen eine stark wettbewerbsorientierte Vergabepaxis ausweist, ist ein Indiz dafür, dass eine offensivere Interpretation des Vergaberechts auch im Bereich von Expertenmandaten möglich ist. Der gleiche Schluss lässt sich aus der Untersuchung der EFK zur Vergabe von Mandaten durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ziehen. Ein internationaler Vergleich (Norwegen, Dänemark) hatte ergeben, dass in anderen Ländern vergleichbare Mandate in der Regel im Wettbewerb vergeben werden. Die Schaffung von Wettbewerb dürfte zudem in vielen Fällen Sinn machen, in denen dies aus rechtlicher Sicht nicht zwingend ist. Anstatt nach rechtlichen Gründen zu*

---

suchen, die für einen Ausschreibungs-Verzicht sprechen, müsste der Blick in Zukunft vermehrt auf die Vorteile des Wettbewerbs gerichtet werden. Die laufende Revision des Beschaffungsrechts kann hier sicher einen Beitrag leisten. Es ist aber zweifelhaft, ob der angesprochene Perspektivenwechsel allein mit rechtlichen Mitteln bzw. allein mit der Schaffung verbesserter normativer Grundlagen zu erreichen ist. Eher ins Auge zu fassen sind flexiblere Formen der Steuerung. Damit ist die Führungsverantwortung der Departemente und Ämter angesprochen, denen die Verantwortung für den Einsatz externer Experten zukommt.

### **Leitfrage 3 (Kapitel 4 im Bericht)**

#### **Wie ist die Zweckmässigkeit der Steuerungsaktivitäten zu beurteilen, welche die Departemente im Hinblick auf die Vergabepaxis der untergeordneten Dienststellen ergreifen?**

*Die Verantwortung für die Umsetzung des Beschaffungsrechts bei der Vergabe von Expertenmandaten liegt nach den Regeln des allgemeinen Organisationsrechts bei den Departements- und Amtsleitungen. Die Bedeutung von Departements- und Amtsleitung ist vor allem für Mandate mit einem Volumen zwischen 50 000 und 248 950 Franken gross. Das Beschaffungsrecht verlangt hierfür eine wettbewerbliche Vergabe, sieht aber keine Rekursmöglichkeiten vor.*

*Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die allermeisten Departemente die Vergabepaxis der zugehörigen Ämter gar nicht oder nur schwach steuern. Am stärksten entwickelt ist die Wettbewerbsthematik im Bereich der normativen Vorgaben – immerhin vier Departemente haben Weisungen (oder zumindest eine Wegleitung) erlassen, in welchen die Vergabepaxis reguliert wird. Wesentlich schwächer ist dagegen die Umsetzung dieser Vorgaben, sowohl was die institutionelle Verankerung als auch die effektiv ergriffenen Massnahmen anbelangt. Einzig das VBS verfügt über eine zumindest im Ansatz vollständige und kohärente Steuerung.*

*Die weitgehende Steuerungsabstinenz der Departemente spiegelt auch die im Rahmen der Gespräche zur vorliegenden Untersuchung vertretene Ansicht, wonach eine aktive Rolle der Departemente weder angemessen noch notwendig und angesichts knapper Personalressourcen auch nicht realistisch sei. Dabei fällt auf, dass die befragten Personen das Ausmass der Probleme (die hohen Anteile der freihändigen Vergabe) unterschätzen. Vor diesem Hintergrund muss aber in Frage gestellt werden, ob eine «Generaldelegation» der Verantwortlichkeiten geeignet ist, einer wettbewerbsorientierten Vergabe zum Durchbruch zu verhelfen. Zumal eine departementale Steuerung der Vergabe mit geringem Aufwand und unter Wahrung der inhaltlichen Autonomie der Dienststellen durchaus realistisch erscheint. In diesem Zusammenhang stellt sich sogar die Frage, ob nicht innerhalb bestehender Prozesse (mit möglicherweise leicht angepassten Instrumenten) ein zweckmässiges und schlankes Controlling der Vergabe zu erreichen wäre. Angesichts der erheblichen Investitionen, welche in den letzten Jahren in informatikbasierte Führungsinstrumente geflossen sind, wäre bezüglich des einzusetzenden Instrumentariums ein einheitliches Vorgehen der gesamten Bundesverwaltung zu prüfen. Allenfalls könnten mit einer bundesweit verbindlichen EDV-Standardlösung zur Erfassung und Verwaltung von Dienstleistungsaufträgen weit reichende Synergien gewonnen, die*

---

*Prozesse über das Instrument effizient gesteuert und der Beschaffungsprozess durch das Kompetenzzentrum Beschaffung des Bundes besser unterstützt werden. In Frage käme etwa eine Lieferanten- und Vertragsdatenbank, wie sie von der Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge empfohlen wird. Vermutlich führt kein Weg am zwar sparsamen, aber konsequenten Einsatz derartiger Instrumente vorbei, will man dem Wettbewerbsgedanken in der Vergabe von Expertenmandate in Zukunft die nötige Nachachtung verschaffen.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>1676</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1683</b>
1.1 Untersuchungsfragen	1683
1.2 Vorgehen und Datengrundlage	1685
1.2.1 Vollerhebung von Expertenmandaten	1685
1.2.2 Kontrolle der gelieferten Daten	1687
1.2.2.1 Durchsicht der gelieferten Daten	1688
1.2.2.2 Vertiefte Prüfung bei fünf Dienststellen	1689
1.2.3 Zusammenfassende Würdigung der Datengrundlage	1692
<b>2 Umfang und Profil des Expertenbezugs</b>	<b>1692</b>
2.1 Finanzielles Volumen der Mandate	1693
2.2 Inhalte von Expertenaufträgen	1695
2.3 Aufwand für Externe vs. Personalaufwand	1698
2.4 Vertragsdauer und Vertragsbeginn	1702
2.5 Profil der Auftragnehmer	1705
2.6 Zusammenfassende Würdigung	1710
<b>3 Vergabepaxis</b>	<b>1711</b>
3.1 Beschaffungsrecht des Bundes	1711
3.2 Vergabevolumen und Vergabeverfahren im Überblick	1713
3.3 Vergabe von Mandaten über 50 000 Franken	1715
3.4 Zusammenfassende Würdigung	1721
<b>4 Steuerung durch Departemente</b>	<b>1724</b>
4.1 Generelle Zuständigkeiten in der Umsetzung des Beschaffungsrechts (Behördenarrangement)	1725
4.2 Steuerung der Departemente	1726
4.3 Zusammenfassender Vergleich	1731
<b>Anhänge</b>	
1 Beispiele für Expertenmandate	1734
2 Liste der Vorgespräche	1737
3 Liste der Gesprächspartner im Rahmen der vertiefenden Kontrolle	1738
4 Liste der Gespräche mit den Departementen	1740
5 Mandate mit Auftragsstyp «andere» nach Dienststellen	1741
6 Verteilung der Expertenmandate auf Departemente und Dienststellen	1742
7 Mandate ohne Angabe zum Vertragsende	1745
8 Vertragsvolumen und Vergabeverfahren (nur Mandate in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Organisation und Ausbildung, politikorientierte Forschung und Beratung, Informatikdienstleistung)	1746

9	Vergabeverfahren nach Dienststellen (nur Mandate mit einem Vertragsvolumen von CHF 50 000 oder mehr)	1747
10	Zahlungen 2004 für Mandate mit Vertragsbeginn im Jahre 2005	1749
11	Abkürzungsverzeichnis	1750
12	Abkürzungsverzeichnis befragte Dienststellen	1751



# Bericht

## 1 Einleitung

Am 18. Mai 2005 beauftragte die Subkommission EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Durchführung einer Untersuchung zum Beizug externer Experten in der Bundesverwaltung.

Dieser Auftrag ist vor dem Hintergrund einer kritischen Wahrnehmung des Expertenbeizugs in Politik und Medien zu sehen. Es ist die Rede von einer stetigen Zunahme und ungenügender Kontrolle der Expertentätigkeit. Im Raum steht auch der Vorwurf, dass bestimmte Ämter über Jahre immer mit den gleichen Experten zusammenarbeiten und entsprechende Mandate nicht ausschreiben würden. Zudem werden Zweifel, sowohl an der Unabhängigkeit der Gutachten wie auch an deren Notwendigkeit und deren konkretem Nutzen, geäußert. Weiter wird moniert, dass die Externen zur Erfüllung von Daueraufgaben sowie zur Überbrückung von Personalengpässen eingesetzt würden und damit de facto die restriktive Personalpolitik umgangen würde. Die Liste der kritischen, zum Teil auch polemischen Einwände gegen den angeblich überbordenden Beizug externer Experten durch die Verwaltung liesse sich noch weiter verlängern. Bereits die aufgeführten Kritikpunkte öffnen aber ein weites Spektrum von Fragen, welche den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Die zuständige Subkommission sah sich deshalb gezwungen, die Fragestellung einzugrenzen.

In den nächsten Abschnitten dieses ersten Kapitels stellen wir dar, welche Schwerpunkte die zuständige Subkommission basierend auf Variantenvorschlägen der PVK gesetzt hat und welche Leitfragen dieser Untersuchung zugrunde liegen. Anschließend erläutern wir das Vorgehen der Untersuchung und gehen dabei ausführlich auf die Datengrundlage der vorliegenden Untersuchung ein. In den folgenden drei Kapiteln werden dann die Ergebnisse der Untersuchung zu den drei Hauptfragen dargestellt.

### 1.1 Untersuchungsfragen

Die zuständige Subkommission entschied sich für eine thematisch eng fokussierte aber empirisch breit angelegte Untersuchung, welche ein möglichst vollständiges und fundiertes Gesamtbild zum Profil des Expertenbeizugs und zur Vergabepaxis der Bundesverwaltung liefern soll.<sup>1</sup> Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung stehen drei Hauptfragen:

1. *Welchen Umfang und welches Profil hat der Expertenbeizug beim Bund?*

Diese Frage zielt auf eine deskriptive Darstellung der von der Verwaltung erteilten Expertenmandate, welche Gegenstand des zweiten Kapitels ist.

<sup>1</sup> Nicht behandelt werden damit Fragen nach Nutzung, Nutzen und Wirksamkeit der Expertenmandate.

2. *Wie ist das Profil des Expertenbezugs im Hinblick auf die vom Beschaffungsrecht angestrebte Stärkung des Wettbewerbs zu beurteilen?*

Diese Frage spricht die Vergabepraxis der Ämter an, welche wir im dritten Kapitel behandeln.

3. *Wie ist die Zweckmässigkeit der Steuerungsaktivitäten zu beurteilen, welche die Departemente im Hinblick auf die Vergabepraxis der untergeordneten Dienststellen ergreifen?*

Angesprochen ist hier die Aufsichts- und Führungsverantwortung der Departemente im Hinblick auf die Durchsetzung einer wettbewerbsorientierten Vergabepraxis. Wir werden diese Thematik im vierten Kapitel behandeln.

Die Gestaltung der vorliegenden Untersuchung als breit angelegte Bestandesaufnahme drängt sich auf Grund des Mangels an aussagekräftigen Daten auf. Der Bundesrat gab in seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse<sup>2</sup> zumindest indirekt zu erkennen, dass er selber keine Übersicht über die aktuelle Praxis des Expertenbezugs und dessen finanzielle Bedeutung besitzt. Das Fehlen einer transparenten Datengrundlage zum öffentlichen Beschaffungswesen (auch über den hier interessierenden Bereich des Expertenbezugs hinaus) wurde von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgrund einer Untersuchung der PVK bereits im Jahr 2002 bemängelt.<sup>3</sup> Eine Übersicht im Rahmen der Vorarbeiten zu dieser Untersuchung hat zudem deutlich gemacht, dass es für die gesamte Bundesverwaltung keine Daten gibt, die das Phänomen des Expertenbezugs hinreichend abbilden. Die vorliegende Untersuchung ist der erstmalige Versuch, Licht ins Dunkel zu bringen und für die zentrale Bundesverwaltung (1. Kreis) Daten zum Ausmass des Expertenbezugs, zur Zusammensetzung der Auftragnehmerschaft und zum Stellenwert wettbewerblicher Elemente im Rahmen der Vergabe bereitzustellen.

In jüngster Zeit und zum Teil parallel zur vorliegenden Untersuchung wurden andere Studien durchgeführt, die den oben angesprochenen Fragen zumindest für einzelne Dienststellen nachgehen:

- Im Jahr 2005 publizierte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Wirksamkeitsprüfung zur Vergabe von Mandaten durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).<sup>4</sup>
- Parallel zur vorliegenden Untersuchung führte die EFK bei fünf Dienststellen eine Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge durch.<sup>5</sup> Untersucht wurden die folgenden Dienststellen: Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung,

2 Zu erwähnen sind beispielsweise:

- Interpellation Speck: Flut von Studien im Umwelt- und Energiebereich (2.10.2003);
- Einfache Anfrage Schluer: Interessenkonflikt von DEZA-Beratern (2.10.2003);
- Interpellation Widmer: Auftragpraxis des Bundes gegenüber Beratungsfirmen (20.3.2003).

3 Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht. Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 14. März 2002.

4 Eidg. Finanzkontrolle: Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. Wirtschaftlichkeitsprüfung. Oktober 2005.

5 Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge. Bericht der Eidg. Finanzkontrolle vom 31.1.2005 über die Prüfung der Beschaffung von Dienstleistungen in fünf Bundesämtern.

Bevölkerungsschutz und Sport (GS VBS), Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK).

Diese Studien leisten zwar einen Beitrag zur angestrebten breiten Bestandesaufnahme, können aber nicht an deren Stelle treten. Wir haben uns deshalb für eine eigene Erhebung entschieden, werden bei deren Interpretation aber die Ergebnisse der vorliegenden Studien berücksichtigen.

## **1.2 Vorgehen und Datengrundlage**

Die Grundlage für die angestrebte Bestandesaufnahme bildet eine breit angelegte Erhebung von Expertenmandaten in der Bundesverwaltung, welche wir im folgenden Abschnitt (1.2.1) darstellen. Die von den Dienststellen im Rahmen der Vollerhebung gelieferten Daten wurden von der PVK vertieft geprüft. In Abschnitt 1.2.2 stellen wir das Prüfungsvorgehen und die Prüfungsergebnisse ausführlich dar. Dies soll dem Leser eine angemessene Interpretation der in den folgenden Kapiteln dargestellten Untersuchungsergebnisse ermöglichen.

Keiner vertiefenden Erläuterung bedürfen dagegen die Gespräche, welche mit den zuständigen Personen auf Stufe Departement im Hinblick auf die Behandlung der dritten Leitfrage geführt wurden. Die im Zeitraum von Februar bis März 2006 befragten Personen sind im Anhang aufgeführt (*Anhang 4*).

### **1.2.1 Vollerhebung von Expertenmandaten**

Der empirische Kern der Untersuchung besteht in einer Vollerhebung sämtlicher Expertenmandate in allen Departementen (inkl. Bundeskanzlei). Die PVK richtete Ende September 2005 ein Schreiben an die Departemente, in welchem diese aufgefordert wurden, bei ihren Dienststellen die entsprechenden Daten zu erheben und in elektronischer Form an die PVK zu übermitteln. Dazu erhielten die Departemente neben einer ausführlichen Erläuterung ein Excel-File zur Eingabe der Daten.

#### **Erfasste Dienststellen**

Grundsätzlich sollten alle Dienststellen des 1. Kreises der Bundesverwaltung erfasst werden.<sup>6</sup> Um Doppelbelastungen zu vermeiden, musste allerdings bei jenen Dienststellen auf eine Erhebung verzichtet werden, in welchen die Eidgenössische Finanzkontrolle im Jahre 2005 eine vertiefende Querschnittsprüfung «Dienstleistungsverträge» durchführte. Damit sind im EDI drei wichtige Dienststellen, welche sehr namhafte Beträge für Expertenmandate einsetzen, in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt. Beim VBS und beim UVEK sind die «Erhebungslücken»

<sup>6</sup> Nicht erhoben wurden also die Mandate von FLAG-Ämtern, Anstalten des Bundes oder der Betriebe des Bundes in Privatrechtsform (massgeblich war die institutionelle Stellung der Dienststellen am 1. Januar 2004).

dagegen weniger bedeutend. Befragt wurden 50 Dienststellen, welche der PVK mehr als 6000 Expertenmandate meldeten.<sup>7</sup>

### **Erfasste Expertenmandate**

Die vorliegende Untersuchung versteht den Beizug externer Experten als Einkauf wissensintensiver Dienstleistungen. Die entsprechenden Mandate betreffen dabei, je nach Verwendungszweck, unterschiedlichste Inhalte.

Sie können einerseits der inhaltlichen Gestaltung einer Politik dienen. So fliessen die Ergebnisse von Expertenmandaten oft direkt in die normativen Grundlagen einer Fachpolitik ein (z.B. Definition von Grenzwerten im Bereich der Luftreinhaltung, Früherkennung von Problemen, die eine Anpassung der Politik bedürfen). Häufig nutzt die Verwaltung Expertenmandate aber auch für die Erstellung von Vernehmlassungsentwürfen zu Gesetzesrevisionen oder im Hinblick auf die Beantwortung parlamentarischer Vorstösse. Die Politikberatung kann aber auch einen vollzugsorientierten, operativen Inhalt haben und direkt in die Gestaltung bestimmter Massnahmen einfließen (z.B. Durchführung einer Informationskampagne).

Der Einsatz externer Experten kann andererseits auch nach innen gerichtet sein und dazu dienen, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu optimieren. Dabei kann es sich um Mandate der *Organisationsberatung und -entwicklung* handeln, welche sich mit der Konzeption und Umsetzung von Reorganisationen befassen. Auch der Einkauf von Aus- und Weiterbildungskursen oder Coachingleistungen ist hier einzuordnen. Schliesslich dienen auch *Informatikdienstleistungen* der Verbesserung der verwaltungsinernen Prozesse.

Vor dem Hintergrund der hier nur angedeuteten Vielfalt möglicher Expertenmandate, musste im Vorfeld der Erhebung geklärt werden, was als Expertenmandat gelten soll, was also von den Dienststellen im Rahmen der Erhebung zu erfassen war.

Grundsätzlich wurde von den Dienststellen die Erfassung *sämtlicher Dienstleistungsverträge* verlangt, unabhängig davon, unter welcher Kreditrubrik diese in der Rechnung verbucht wurden. In der Erläuterung war eine Liste mit Ausnahmen nicht zu erfassender Mandate beigefügt. Die wichtigsten Ausnahmen umfassten Dienstleistungen in direktem Zusammenhang mit Bauleistungen, Dienstleistungen in den Bereichen Gebäudeunterhalt und Reinigung, Transportleistungen (inkl. Post), Telekommunikationsleistungen, güternahe Informatikdienstleistungen (Installation, Konfiguration, Customizing)<sup>8</sup>, sowie reine Druck- und reine Übersetzungsmandate.

Um den Erhebungsaufwand in Grenzen zu halten, wurde zudem eine *zeitliche und finanzielle Einschränkung* vorgenommen. Zentrales Kriterium für die Erfassung eines Mandats war, dass dafür im *Jahr 2004 Zahlungen verbucht* wurden. Einzig

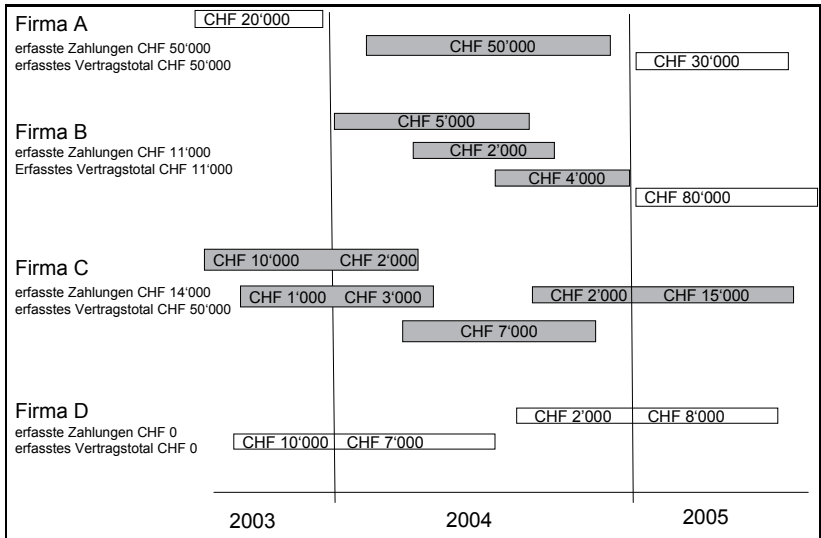
<sup>7</sup> Die Zählung der Dienststellen bezieht sich auf die Abgrenzung wie sie in der Staatsrechnung verwendet wird (Dienststellennummern). Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Einheiten von sehr unterschiedlicher Grösse sein können – so wird etwa die Gruppe *armasuisse* im VBS in einer Einheit zusammengefasst und das ganze EDA in lediglich 2 Einheiten differenziert. Umgekehrt werden vergleichsweise kleine Einheiten wie die Asylrekurs- oder die Spielbankenkommission separat aufgeführt. Eine Liste der befragten Einheiten und der Anzahl der jeweils gemeldeten Mandate, der entsprechenden Zahlungen und Auftragsvolumina findet sich in *Anhang 6*.

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch: Weisungen über die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Informatik- und Telekommunikationsmittel in der Bundesverwaltung vom 1.9.2003.

wenn das Total aller für das Jahr 2004 verbuchten Zahlungen an einen Auftragnehmer weniger als 10 000 Franken betrug, konnte auf die Erfassung der Mandate dieses Auftragnehmers verzichtet werden. *Graphik 1* verdeutlicht die Anwendung dieses finanziellen und zeitlichen Auswahlkriteriums (die im Rahmen der Erhebung erfassten Mandate sind grau unterlegt).

*Graphik 1*

### Finanzielle und zeitliche Abgrenzung der erfassten Mandate



Die Balken in der Graphik symbolisieren die Laufzeit der Mandate, die Zahlen in den Balken die in den jeweiligen Jahren verbuchten Zahlungen für diese Mandate.

*Quelle:* PVK

Für Fälle, in denen die aufgeführten Kriterien keine letzte Klarheit schaffen konnten, wurden die Dienststellen explizit aufgefordert, eher ein Mandat zuviel als eines zu wenig aufzuführen.

### 1.2.2 Kontrolle der gelieferten Daten

Die gelieferten Daten wurden von der PVK durchgesehen. Zudem wurde im Januar 2006 in fünf Bundesämtern eine vertiefte Kontrolle durchgeführt. Nach der Bereinigung der eingegangenen Daten wertete die PVK Angaben zu insgesamt 6136 Mandaten aus.

### 1.2.2.1                    **Durchsicht der gelieferten Daten**

Die Durchsicht der gelieferten Daten aller Dienststellen zeigte, dass ein Teil der Dienststellen gewisse der gewünschten Angaben nicht oder nur lückenhaft lieferten. Dies betrifft vor allem die Angaben zu den Stundensätzen oder die Kennzeichnung von Folgeaufträgen. Die fehlenden Angaben sind dabei nur zum Teil darauf zurückzuführen, dass in den Verträgen keine entsprechenden Vereinbarungen fixiert wurden (bzw. im Rahmen eines bestimmten Vertragsverhältnisses keinen Sinn machen). Wir werden im Rahmen der Präsentation der Ergebnisse entsprechende Lücken in die Interpretation einbeziehen und transparent machen, auf welchen Grundlagen die Analyse jeweils beruht.

Weiter zeigte die Durchsicht der Daten, dass viele Dienststellen wie verlangt eher ein Mandat zu viel als eines zu wenig aufführten. Im Hinblick auf das Ziel einer möglichst kohärenten Datengrundlage sind dabei unterschiedliche Konstellationen zu unterscheiden:

1. Eine erste Gruppe bildeten Mandate, welche die oben genannten inhaltlichen Kriterien eindeutig nicht erfüllten. Die PVK strich aus diesem Grund insgesamt rund 300 Mandate. Dabei handelte es sich vor allem um Mandate in Zusammenhang mit Bewachungs- und Sicherheitsaufgaben, aber auch Mieten, Catering, Beiträge an Kinderkrippen). Gestrichen wurden auch Mandate an andere Verwaltungseinheiten des 1. Kreises sowie (sehr wenige) Zahlungen an kantonale Verwaltungsstellen (Ausnahme: Zahlungen an kantonale Universitäten).
2. Eine besondere Schwierigkeit betrifft Mandate, welche ein ganzes Bündel von Dienstleistungen (nicht nur «wissensintensive Dienstleistungen») enthalten, und welche anhand der oben erwähnten inhaltlichen Kriterien nur teilweise als Expertenleistungen bezeichnet werden können. Solche Mandate ergeben sich vor allem in den Bereichen, wo die Verwaltung umfangreichere Vollzugsaufgaben an Externe vergibt, namentlich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Mandate der DEZA, z.B. Swiss-Ukrainian Forest Development Project in Transcarpathia) oder «Programme pistes rurales – désenclavement à l'Est au Burkina Faso»<sup>9</sup>). Gleich gelagerte Mandate finden sich in kleinerem Umfang auch beim BUWAL (z.B. Mandat für das Eidg. Gefahrgutinspektorat oder Leistungsvereinbarungen mit Lignum, Silviva) und in noch geringerem Umfang auch bei anderen Ämtern (für weitere Beispiele vgl. *Anhang 1*).

In der Auswertung der Erhebungsergebnisse werden solche Mandate berücksichtigt. Insgesamt fallen darunter knapp 10 % der Mandate, in welche rund 25 % der gesamten Mittel fließen. Den Löwenanteil machen dabei Mandate im Rahmen von Entwicklungsprogrammen der DEZA aus (knapp 100 Millionen Franken oder 80 % des Zahlungsvolumens dieser Kategorie, vgl. auch Kapitel 2.1; sowie *Anhang 5*). Wo es angezeigt erscheint, werden

<sup>9</sup> In ihrer Antwort auf die Erhebung spricht die DEZA von «Verträgen mit treuhänderischer Mittelverwaltung» und schreibt dazu: «Die Statistik enthält alle relevanten Angaben sämtlicher Aufträge, welche mit unserem Vertragssystem erfasst wurden. Bei der Grosszahl handelt es sich nicht um reine Dienstleistungsmandate im engeren Sinn, sondern um komplexe, projektbezogene Aufträge (...). Ein Abgrenzung zu reinen Dienstleistungsaufträgen war aus organisatorischen Gründen nicht möglich (...).»

wir aber bei der Präsentation der Ergebnisse in den folgenden Kapiteln die Bedeutung solcher Mandate separat ausweisen.

### 1.2.2.2 Vertiefte Prüfung bei fünf Dienststellen

In fünf Ämtern wurde eine vertiefte Kontrolle der gelieferten Daten durchgeführt: im Bundesamt für Strassen (UVEK), im Bundesamt für Polizei (EJPD), im Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (EVD), und im Amt für Wissenschaft und Technologie aus der Gruppe armasuisse (VBS) sowie bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFD).

Ziel dieser Kontrolle war eine Einschätzung der Qualität der gelieferten Daten aller Dienststellen. Ein wichtiges Auswahlkriterium<sup>10</sup> waren deshalb die Abweichungen, welche sich aufgrund eines summarischen Vergleichs der im Rahmen der Erhebung gemeldeten Zahlungen und den entsprechenden Beträgen der Staatsrechnung ergaben (Sammelrubrik 3180 Dienstleistungen und Honorare). Es wurden Dienststellen mit sehr grossen (BBT), grossen (BAP), mittleren (W+T/armasuisse, ASTRA) und geringen Abweichungen (EFV) berücksichtigt.

Die vertiefte Prüfung erfolgte anhand von Buchhaltungsdaten sowie im Rahmen eines jeweils eintägigen Besuchs bei den geprüften Dienststellen. Sie umfasste im Wesentlichen die folgenden drei Elemente:

- *Detaillierter Vergleich der gelieferten Daten mit 10–12 Vertragsdossiers:* Das Augenmerk lag hier auf der Übereinstimmung der Angaben in den Dossiers mit den gelieferten Daten.
- *Detaillierter Vergleich mit Buchhaltungsdaten:* Wir prüften die Übereinstimmung der gelieferten Angaben mit sämtlichen im Jahre 2004 unter der Sammelrubrik 3180 (Dienstleistungen Dritter) verbuchten Zahlungen.<sup>11</sup>
- *Gespräche mit der Amtsleitung und mit den internen Projektverantwortlichen:* In den Gesprächen wurden allenfalls fehlende, unklare oder widersprüchliche Informationen aus dem Vergleich zwischen Erhebung und Vertragsdossiers besprochen. Ebenfalls diskutiert wurden die Definition und Vergabe des jeweiligen Expertenmandats (Gesprächspartner vgl. *Anhang 3*).

Sehr gut waren die Ergebnisse der vertieften Überprüfung im Hinblick auf die Korrektheit der von den Ämtern zu den einzelnen Mandaten gelieferten Detailinformationen. Es zeigte sich, dass die Angaben in der Erhebung mit den entsprechenden Daten in den Verträgen vollständig oder weitestgehend übereinstimmen. Die Angaben zur Vergabepaxis, die aufgrund der Vertragsdossiers nur sehr beschränkt überprüft werden konnten, wurden im Rahmen der Gespräche mit den zuständigen Projektleitern diskutiert. Auch hier wurden im Vergleich zu den Angaben der Erhebung keine Inkohärenzen festgestellt.

Etwas kritischer sind die Resultate der vertieften Überprüfung aufgrund eines Vergleichs mit SAP-Buchhaltungsdaten, wie in *Tabelle 1* dargestellt.

<sup>10</sup> Weitere Auswahlkriterien waren die Departementszugehörigkeit und die Vollständigkeit und Klarheit der Detailinformationen zu den gelieferten Daten.

<sup>11</sup> Die entsprechenden Buchhaltungszahlen aus SAP wurden uns von der EFK, im Falle des Amtes für Wissenschaft und Technologie von der Geschäftsleitung armasuisse zur Verfügung gestellt.

Hervorragend ist die Übereinstimmung zwischen Erhebungs- und Buchhaltungsdaten bei der Finanzverwaltung – hier ergeben sich keine relevanten Abweichungen. Noch gut ist auch die Übereinstimmung im Bundesamt für Strassen (ASTRA), wo knapp zehn Prozent der in der Buchhaltung ausgewiesenen, im Rahmen der vorliegenden Erhebung relevanten Zahlungen nicht gemeldet wurden.<sup>12</sup>

*Tabelle 1*

### Vergleich gemeldete Zahlungen mit Buchhaltungsdaten (nur Rubrik 3180)

Dienststelle	Vertiefte Prüfung Buchhaltungsdaten		
	Relevante Zahlungen gemäss SAP (in 1000 CHF)	Gemeldete Zahlungen (in 1000 CHF)	Anteil nicht gemeldete Zahlungen
EFV	7 414	7 403	0 %
ASTRA	11 520	10 380	10 %
W+T (armasuisse)	178	139	22 %
BBT	349	278	26 %
BAP	821	598	27 %

Erheblich sind die festgestellten Abweichungen bei W+T (armasuisse), beim Bundesamt für Polizei (BAP) und dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT). Rund ¼ der relevanten Zahlungen wurden hier nicht gemeldet. Bei W+T ist allerdings zu beachten, dass hier nur ein Mandat vergessen wurde, was sich angesichts der geringen Zahl der in dieser Rubrik erfassten Zahlungen sehr stark auswirkt. Beim Bundesamt für Polizei wurden einerseits Mandate in Zusammenhang mit Ausbildungen nicht erfasst. Andererseits wurden auch Verträge vergessen, welche vor 2004 begonnen haben und in der Vertragsablage im Jahr 2003 abgelegt waren (entspricht dem Fall des obersten Mandats von Firma C in *Graphik 1*).<sup>13</sup> Die Abweichungen im Bundesamt für Berufsbildung und Technologie ergaben sich zum grössten Teil aus irrtümlicherweise nicht erfassten Mandaten (Rechtsberatung, Informatikdienstleistung und Schulung).

Die Nachprüfung beim BBT machte noch ein weiteres erhebungstechnisches Problem deutlich. In den Erläuterungen zur Erhebung war vermerkt, dass Subventionsverträge, namentlich Verträge im Rahmen einer Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte, für welche eine explizite spezialgesetzliche Grundlage besteht, nicht aufgeführt werden müssen. Vor diesem Hintergrund hat das BBT sämtliche Vertragsverhältnisse, welche in Form einer Subvention entschädigt wurden, nicht gemeldet. Nicht erfasst wurden deshalb auch Mandate wie ein «Gutachten zum Forschungsstand in der Bildungsökonomie», eine «Studie zu Massnahmen im

<sup>12</sup> Das ASTRA machte geltend, dass die Erhebung in die Zeit des Umzugs des Amtes fiel und sich in der Hektik einige Fehler eingeschlichen hätten. Neben kleineren Abweichungen aus nicht berücksichtigten Teil- bzw. Restzahlungen sind grössere Lücken in der Erhebung gemäss ASTRA darauf zurückzuführen, dass bei der Abfrage der Datenbank eine Zahlungskategorie nicht berücksichtigt wurde.

<sup>13</sup> Das BAP macht zudem geltend, dass kurz vor der Erhebung grosse personelle Wechsel stattgefunden hatten und namentlich die Personen, welche das Vertragswesen betreut hatten, nicht mehr im Amt beschäftigt waren. Die nötigen Angaben konnten denn auch nur mit erheblichem Aufwand seitens des Amtes beigebracht werden.



Bereich eContent als Querschnittsaufgabe zwischen Bildung, Wirtschaft und Kultur», «Projekt Qtop-Netzwerkplattform» (Erstellen Newsletter, Berichte für Website, Aktualisierung Website etc.) oder «Bildungsökonomische Begleitung der Reformarbeiten in einzelnen Lehrberufen». Da im BBT Studien und Projekte in der Regel über Subventionen finanziert werden, ist der Expertenbeizug dieses Amtes in der Erhebung nur sehr unvollständig abgebildet.<sup>14</sup>

Wie ist nun dieses erhebungstechnische Problem im Hinblick auf die gesamte Erhebung zu bewerten? Zunächst ist festzuhalten, dass die BBT-Praxis, auch Mandate wie die oben aufgeführten in der Regel über Subventionen zu finanzieren, eine Ausnahme darstellen dürfte. Zudem zeigen die Untersuchungen in den anderen vier vertieft geprüften Dienststellen, dass Verträge, welche inhaltlich den angeführten Kriterien entsprechen, unabhängig von deren Rechtsnatur erfasst wurden (insbesondere Ressortforschungsmandate). Auch aus den Erhebungsergebnissen selbst lässt sich herauslesen, dass die meisten befragten Dienststellen eine grosszügigere Erhebungspraxis als das BBT gewählt haben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die meisten Dienststellen alle Mandate angegeben haben, welche den Beizug externer Expertise im Rahmen der Erfüllung von Vollzugsaufgaben betrifft.

Die Konsequenzen des erhebungstechnischen Problems, welches anhand der vertieften Prüfung beim BBT festgestellt wurde, dürften sich also im Hinblick auf die Gesamtheit der untersuchten Dienststellen in engen Grenzen halten.

### **Weitere Ergebnisse der vertieften Prüfung**

Im Zuge der vertieften Überprüfung der Datengrundlage ergaben sich auch Hinweise auf offene Fragen, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Fragestellung der vorliegenden Untersuchung stehen, angesichts ihrer potentiellen Bedeutung für die Transparenz und Aussagekraft der Rechnungslegung des Bundes aber doch Erwähnung verdienen:

1. Es zeigten sich namentlich erhebliche Unterschiede in der Qualität der Datenerfassung der Ämter in SAP. Die in SAP erfassten «Belegtexte» waren bei einem Teil der Amtsstellen nicht aussagekräftig. Deren Bedeutung konnte erst aufgrund der Konsultation der entsprechenden Papierbelege eruiert werden (vor allem BAP, zum Teil auch ASTRA). Weiter stellten wir fest, dass in vielen Fällen der gleiche Auftragnehmer im gleichen Amt unter verschiedenen Bezeichnungen und unterschiedlichen Kreditnummern geführt wird.

Angesichts dieses Befunds drängt sich die Frage auf, inwieweit mit der aktuellen Praxis der Datenerfassung wesentliche Informations- und Steuerungspotentiale verschenkt werden, die mit der bundesweiten Einführung neuer Informatikinstrumente geschaffen wurden.

2. Das BBT hat Zahlungen im Umfang von rund 1,4 Millionen Franken, welche gegenüber der PVK als Subventionen bezeichnet wurden, unter einem Sachkredit (Sammelrubrik 3180) verbucht. Dies widerspricht der Systematik

<sup>14</sup> Die Prüfung ergab, dass das BBT im Jahr 2004 rund 600 derartige Subventionsverträge mit einem Gesamtvolumen (Kostendach) von rund 18 Millionen Franken am Laufen hatte. Viele dieser Mandate entsprechen inhaltlich einem Expertenmandat. In der Erhebung hatte das BBT 35 Mandate mit einem Volumen (Kostendach) von insgesamt 1,5 Millionen Franken angegeben. Da in der Vertragsdatenbank des BBT die entsprechenden Zahlungen und weitere Angaben (z.B. zum Vergabeverfahren) nicht enthalten sind, wurde auf eine nachträgliche Berücksichtigung dieser Mandate in der Auswertung verzichtet.

der Rechnungslegung des Bundes: gemäss der zuständigen Stelle der Finanzverwaltung dürfen unter einem Sachkredit keine Subventionen verbucht werden. Diese Praxis wurde auch in der Querschnittsprüfung der Finanzkontrolle moniert, was darauf hinweist, dass es sich hierbei um ein verbreitetes Problem handeln könnte.

### **1.2.3 Zusammenfassende Würdigung der Datengrundlage**

Aufgrund der Vollerhebung aller Expertenmandate in der zentralen Bundesverwaltung basiert die vorliegende Analyse auf der bisher umfassendsten Grundlage zu dieser Thematik. Insgesamt bilden die vorliegenden Daten einen guten Querschnitt des Expertenbezugs im ersten Kreis der Bundesverwaltung ab und werden dem Anspruch an eine breite Bestandesaufnahme weitgehend gerecht. Gemessen an der finanziellen Bedeutung dürften im Rahmen der vorliegenden Erhebung mindestens 80 % der Expertenmandate der befragten Dienststellen erfasst sein.

Die grösste Ungenauigkeit ergibt sich in Zusammenhang mit der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands «Expertenmandat». Angesprochen sind Mandate, welche ein ganzes Bündel von Dienstleistungen (nicht nur «wissensintensive» Dienstleistungen) enthalten, welche anhand der oben erwähnten inhaltlichen Kriterien nur teilweise als Expertenleistungen bezeichnet werden können. Zum Teil werden im Rahmen solcher Mandate auch umfangreiche Mittel zur «treuhänderischen Verwaltung» transferiert. Solche Mandate ergeben sich vor allem wenn die Verwaltung umfangreichere Vollzugsaufgaben an Externe vergibt (u.a. Entwicklungszusammenarbeit). In der Auswertung der Erhebungsergebnisse werden diese finanziell zum Teil sehr bedeutenden Mandate berücksichtigt. Wo es angezeigt erscheint, werden wir aber bei der Präsentation der Ergebnisse in den folgenden Kapiteln die Bedeutung solcher Mandate separat ausweisen.

Eine gewisse, begrenzte Unschärfe kann sich zudem daraus ergeben, dass unter Umständen ein Teil der Ämter nicht alle Expertenverträge erfasst hat, welche formal als Subvention behandelt wurden.

## **2 Umfang und Profil des Expertenbezugs**

Dieses Kapitel liefert eine Momentaufnahme zum Stand des Expertenbezugs im Jahre 2004. Es orientiert sich an der ersten der eingangs aufgeführten Leitfragen der vorliegenden Untersuchung:

### **Welchen Umfang und welches Profil hat der Expertenbezug beim Bund?**

Wir beginnen mit einem kurzen Überblick über das finanzielle Volumen des gesamten Expertenbezugs und die Volumen der einzelnen Mandate. Weiter gehen wir auf die Inhalte der Mandate und die jeweils verrechneten Honoraransätze ein. Darauf stellen wir den Umfang des Expertenbezugs den Personalaufwendungen gegenüber. Anschliessend analysieren wir das zeitliche Profil der Expertenmandate. Im Zentrum steht dabei der Zeitpunkt des Vertragsbeginns bzw. die Bedeutung von Mandaten welche erst kurz vor Abschluss des Rechnungsjahres lanciert werden («Dezemberfieber»). Schliesslich werden wir das Profil der Auftragnehmerschaft darstellen und

dabei insbesondere die Frage beleuchten, wie die vorhandenen Mittel auf die Auftragnehmer verteilt sind.

## 2.1 Finanzielles Volumen der Mandate

Die Erhebung zeigt, dass die befragten Dienststellen im Jahr 2004 rund eine halbe Milliarde Franken für den Beizug externer Experten aufgewendet haben. Über die gesamte Laufzeit, die sich zum Teil über mehr als ein Rechnungsjahr erstreckt (vgl. dazu *Graphik 1*), weisen diese Mandate einen Auftragswert von insgesamt rund 900 Millionen Franken auf. Dies stellt eine konservative Schätzung der Aufwendungen der Verwaltung (1. Kreis) für Expertenmandate dar. Zieht man auch die im zweiten Kapitel erläuterten Grenzen der Datengrundlage in Betracht, dürften die effektiven Aufwendungen für Expertenmandate im Untersuchungsjahr eher im Bereich zwischen 600 und 700 Millionen Franken pro Jahr liegen.<sup>15</sup>

Die Aufwendungen unterscheiden sich von Departement zu Departement sehr. Das EJPD wendete im Jahr 2004 gut 12 Millionen für Expertenmandate auf. Bei EDA, EFD und UVEK summieren sich die entsprechenden Zahlungen in der Gröszenordnung auf das Zehnfache dieses Betrags (vgl. dazu auch absolute Beträge in *Graphik 2*).

Die Mehrheit der Mandate (52 %) weist ein Volumen von weniger als 50 000 Franken auf, knapp vierzig Prozent der Mandate liegen zwischen 50 000 und 248 950 Franken und nur rund sieben Prozent der Mandate haben einen noch grösseren Umfang. Etwas anders präsentiert sich die Lage, wenn man die finanzielle Bedeutung der Mandate betrachtet. In Mandate mit einem Volumen bis 50 000 Franken flossen nur knapp 16 % aller im Jahr 2004 verbuchten Zahlungen. Je rund 40 % der Zahlungen flossen dagegen in Mandate mit einem Gesamtvolumen zwischen 50 000 Franken und 248 950 Franken bzw. in Mandate mit einem Volumen über 248 950 Franken.<sup>16</sup> *Graphik 2* zeigt diese Verteilung verschieden grosser Mandate in den einzelnen Departementen. Insgesamt weisen die Departemente recht ähnliche Profile auf. Auffallend ist das hohe finanzielle Gewicht grosser Mandate im EDA, welches vor allem auf Entwicklungsprojekte der DEZA zurückzuführen ist. Umgekehrt haben kleine Mandate mit einem Kostendach unter 50 000 Franken in

<sup>15</sup> Die Schätzung beruht vor allem auf folgenden Überlegungen:

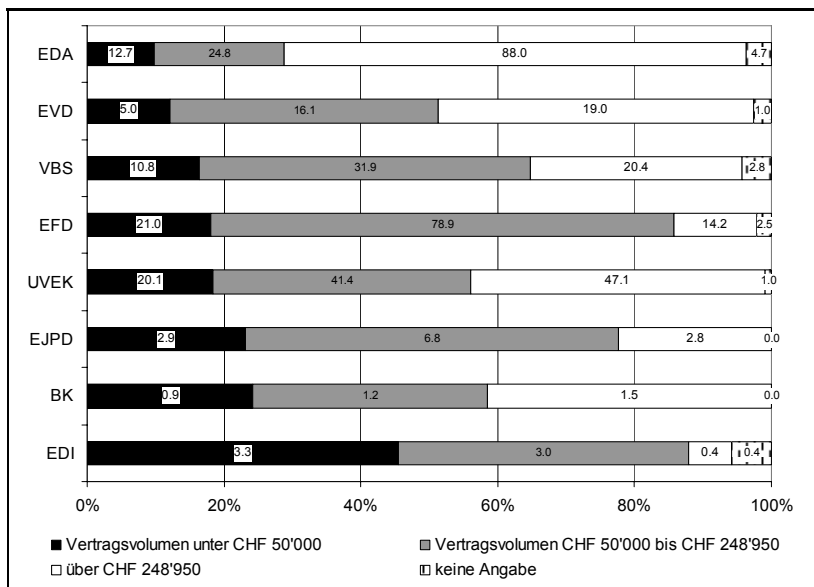
1. Die vertiefte Prüfung hat bei ausgewählten Dienststellen gezeigt, dass verschiedene Dienststellen in den Erhebungen Zahlungen im Umfang von rund 20 % des jährlichen Zahlungsvolumens nicht aufgeführt haben. Deshalb dürften die tatsächlichen Volumina um insgesamt rund 100 Millionen Franken höher liegen als angenommen.
2. Die jährlichen Ausgaben für Dienstleistungsmandate der von der PVK nicht befragten Dienststellen (BAG, BFS, BSV, GS VBS, GS UVEK) liegen gemäss der Querschnittsprüfung der Eidg. Finanzkontrolle bei rund 150 Millionen Franken (Mittel aus einer mehrjährigen Betrachtung der Ausgaben für IT-Dienstleistungen aus Rubrik 4010 und der Dienstleistungen aus Rubrik 3180). Dieser Wert dürfte eine plausible, eher konservative Grobschätzung für den Umfang der Expertenmandate dieser Dienststellen darstellen. Zwar umfasst dieser Wert nicht bloss die Zahlungen für Expertenmandate, sondern für sämtliche externen Dienstleistungen. Es ist aber davon auszugehen, dass die befragten Dienststellen Expertenverträge im hier verwendeten Sinne auch aus anderen als den von der Finanzkontrolle berücksichtigten Krediten finanzieren.

<sup>16</sup> Auf die Bedeutung der hier verwendeten Schwellenwerte werden wir im dritten Kapitel noch ausführlich zu sprechen kommen und dabei auch die Verteilung der Mandatsvolumina aus beschaffungsrechtlicher Perspektive genauer analysieren.

den berücksichtigten Dienststellen des EDI eine überdurchschnittlich grosse Bedeutung.

Graphik 2

### Bedeutung von kleinen, mittleren und grossen Vertragsvolumen nach Departementen (Zahlungen 2004 in Mio. CHF)



Die Zahlen in den Balken geben den entsprechenden absoluten Betrag in Millionen Franken an. Das Total der Zahlungen verteilt sich in aufsteigender Reihenfolge wie folgt auf die Departemente: BK 3,6 Mio. CHF, EDI 7,1 Mio. CHF, EJPD 12,5 Mio. CHF, EVD 41,2 Mio. CHF, VBS 65,9 Mio. CHF, UVEK 109,6 Mio. CHF, EFD 116,6 CHF, EDA 130,2 Mio. CHF

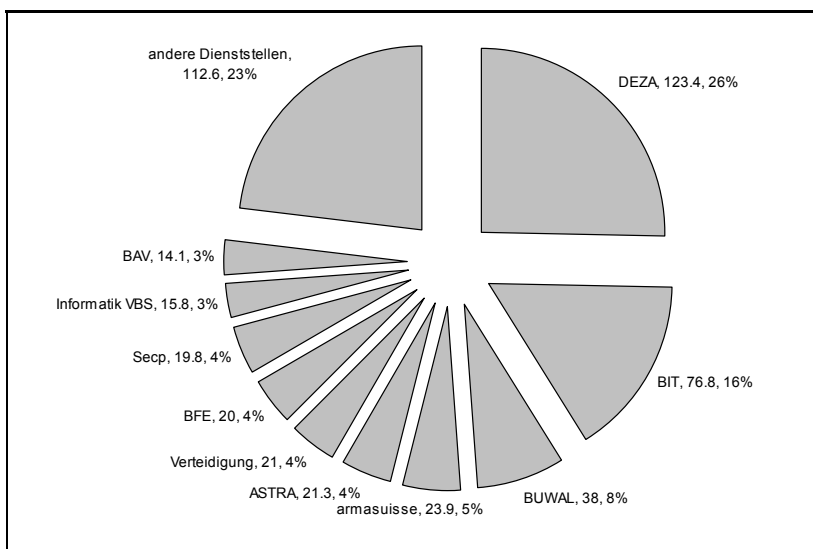
Quelle: PVK

### Verteilung auf Dienststellen

Graphik 3 zeigt, welche Dienststellen im Jahr 2004 am meisten für den Beizug externer Experten ausgegeben haben.<sup>17</sup> An erster Stelle steht klar die DEZA, mit einem Aufwand von 123 Millionen Franken, was rund einem Viertel der entsprechenden Ausgaben aller befragten Dienststellen entspricht. In diesem Betrag sind die Mandate der DEZA berücksichtigt, welche auch «treuhänderisch verwaltete Gelder» beinhalten (vgl. dazu Kapitel 1.2.2). Ohne diese Mandate liegt das Zahlungsvolumen der DEZA bei rund 30 Millionen Franken (vgl. auch Fussnote 19).

<sup>17</sup> Eine Tabelle mit der Anzahl der Mandate pro Departement sowie der Anzahl der Mandate der diesbezüglich bedeutendsten Dienststellen findet sich in *Anhang 5*.

## Verteilung der Zahlungen 2004 auf Dienststellen (in Mio. CHF)



*Hinweis:* Die erste Zahl nach der Beschriftung beinhaltet das finanzielle Volumen aller Zahlungen im Jahre 2004 in Millionen Franken, die zweite Zahl den prozentualen Anteil am Total des gesamten in der Erhebung angegebenen Zahlungen im Jahr 2004.

*Quelle:* PVK

Der zweite grosse Bezüger von Expertenleistungen in der zentralen Bundesverwaltung ist das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation: rund 16 % der Ausgaben des Bundes für Expertenleistungen gehen auf die Rechnung des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT).

Grosse finanzielle Bedeutung hat der Expertenbeizug auch in verschiedenen Ämtern des UVEK (ASTRA, BFE, BUWAL), im Staatssekretariat für Wirtschaft (EVD) sowie der Gruppen Verteidigung und armasuisse im VBS. Beim rund einem Viertel der aufgeführten Zahlungen des ASTRA handelt es sich um zweckgebundene Gelder aus der Mineralölsteuer, welcher für Forschungsprojekte im Strassenbereich eingesetzt werden.

## 2.2 Inhalte von Expertenaufträgen

Wofür werden externe Experten beigezogen? Um diese Frage zu beantworten, hat die PVK die Mandate folgenden Kategorien zugeteilt (konkrete Beispiele für entsprechende Mandate sind im *Anhang 1* zu finden):

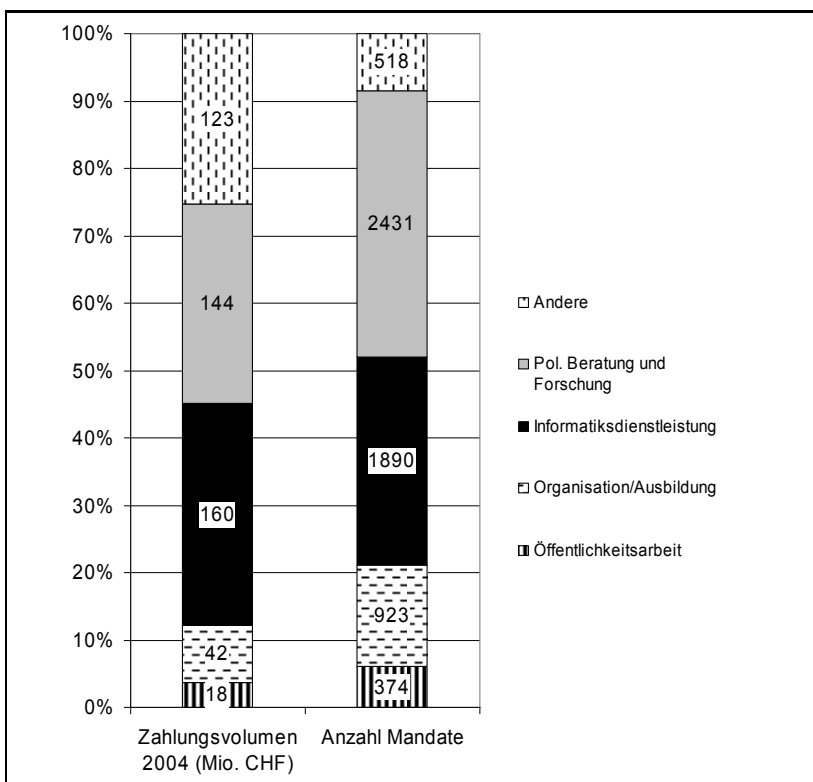
- *Organisation/Ausbildung:* Alle Mandate in Zusammenhang mit Organisations- und Personalentwicklung sowie Aus- und Weiterbildung.

- *Informatikdienstleistungen*: Sämtliche güterfremde Informatikdienstleistungen wie die Entwicklung von Informatikkonzepten oder die amtspezifische (Weiter-) Entwicklung einer Software.<sup>18</sup>
- *Politikorientierte Beratung und Forschung*: Mandate, welche Grundlageninformationen zu Gestaltung und Vollzug einer Politik bereitstellen, wie z. B. Vollzugskonzepte, Evaluationen, Wegleitungen oder Datenerhebung. Ebenfalls dieser Kategorie zugeordnet wurden externe Leistungen, welche die operative Umsetzung einer Politik unterstützen (z.B. Prüfungsexperten) sowie Ressortforschungsprojekte der Ämter.
- *Öffentlichkeitsarbeit*: PR- und Kommunikationsmandate, welche die Umsetzung einer Politik begleiten sollen.
- *Andere*: In dieser Kategorie sind folgende Mandate zusammengefasst:
  - Mandate, welche ein ganzes Bündel von Dienstleistungen (nicht nur «wissensintensive» Dienstleistungen) enthalten, und welche anhand der oben erwähnten inhaltlichen Kriterien nur teilweise als Expertenleistungen bezeichnet werden können. Solche Mandate ergeben sich vor allem in den Bereichen, wo die Verwaltung umfangreichere Vollzugsaufgaben an Externe vergibt, namentlich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. dazu auch Ausführungen in Kapitel 1.2.2.1).<sup>19</sup>
  - Mandate die sich aufgrund unklarer Beschreibung des Auftragsgegenstandes keiner der oben genannten Kategorien zuordnen lassen.

<sup>18</sup> Zur Unterscheidung von güterfernen und güternahen Informatikdienstleistungen vgl. Weisungen über die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen im Bereich Informatik- und Telekommunikationsmittel in der Bundesverwaltung vom 1. September 2003 des Bundesamtes für Bauten und Logistik.

<sup>19</sup> Wie bereits erwähnt, war die DEZA nicht in der Lage, Dienstleistungsmandate bzw. Dienstleistungsanteile auszuweisen. Wir haben aufgrund des Kurzbeschriebs des Auftragsgegenstands diejenigen Projekte ausgeschieden, welche (vermutlich) einen hohen Anteil an treuhänderisch verwalteten Mitteln aufweisen, und diese der Kategorie «andere» zugewiesen. Mandate, in denen aufgrund des Auftragsbeschriebs ein wesentlicher Anteil an Expertenleistungen enthalten sein dürfte, wurden den entsprechenden Kategorien zugeordnet, am meisten der Kategorie «Politikorientierte Forschung und Beratung».

### Inhalt der Mandate (Anzahl Mandate und Zahlungen 2004)



Quelle: PVK

Graphik 4 zeigt, wofür die Expertenleistungen in Anspruch genommen werden. Am meisten Mandate werden im Bereich der politikorientierten Beratung und Forschung erteilt. Finanziell am bedeutendsten sind Dienstleistungen im Informatikbereich, wobei hier vor allem Mandate in Zusammenhang mit NOVE-IT, dem Neuen Rechnungsmodell, sowie Informatikprojekte des VBS zu Buche schlagen. Mandate im Organisations- und Aus- und Weiterbildungsbereich sind zwar recht häufig, deren finanzielle Bedeutung ist aber vergleichsweise eher gering (rund 10 % der 2004 verbuchten Zahlungen).

Finanziell stark ins Gewicht fallen auch die als «andere» kategorisierten Mandate. Der Löwenanteil fällt dabei auf Mandate im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA (vgl. hierzu Kapitel 1.2.1 sowie Anhang 5).

In der Erhebung wurden auch die in den verschiedenen Sachbereichen verrechneten Honoraransätze erfasst. Erhoben wurden nur die pro Mandat jeweils höchsten Ansätze. Die im Rahmen von grösseren Mandaten möglicherweise nach Teilauftrag oder Bearbeitenden differenzierten (tieferen) Ansätze werden damit vernachlässigt.

Zu den Honoraransätzen liegen Angaben für ziemlich genau die Hälfte der gemeldeten Mandate vor.<sup>20</sup> Der Durchschnitt aller gemeldeten Höchstsätze beträgt rund 180 Franken pro Stunde. Der höchste gemeldete Stundensatz (inkl. MwSt.) betrug 524 Franken (für Abschlussarbeiten eines Informatikprojektes im Auftrag des Generalsekretariats EFD). Es ist aber festzuhalten, dass nur vier Prozent der gemeldeten Höchstsätze 300 Franken pro Stunde überschreiten. Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Sachbereichen, in denen die Mandate liegen (vgl. *Tabelle 2*). Nicht ganz überraschend sind die Spitzensätze bei Mandaten im Bereich Organisation, Aus- und Weiterbildung am höchsten, gefolgt von Informatikdienstleistungen und politikorientierter Beratung und Forschung.

*Tabelle 2*

### **Höchste Stundensätze (inkl. Mehrwertsteuer) für verschiedene Arten von Mandaten**

Auftragstyp	N	Mittelwert (CHF gerundet)	Maximum (CHF)
Öffentlichkeitsarbeit	76	149	338
Organisation/Ausbildung	576	227	475
Informatikdienstleistung	1460	175	524
Pol. Beratung und Forschung	907	159	400
Andere	78	126	350
Insgesamt	3097	178	524

### **2.3 Aufwand für Externe vs. Personalaufwand**

Der Expertenbeizug stellt im Grunde ein Outsourcing bestimmter Arbeiten dar. Im Idealfall erbringen die Externen diese Leistungen besser, schneller, günstiger oder flexibler als die Verwaltung. Inwieweit dies gegeben ist, lässt sich aufgrund der vorliegenden Daten nicht beurteilen. Die Daten erlauben aber doch eine grobe Einschätzung der Bedeutung des Expertenbezugs im Vergleich zu den intern erbrachten «Expertenleistungen». Als Näherung dafür stellt *Graphik 5* die Personalausgaben des Bundes (inkl. Arbeitgeberbeiträge für Sozialleistungen) den Aufwendungen für Expertenmandate gegenüber. Dieser Vergleich unterschätzt die Bedeutung von Expertenmandaten, weil längst nicht das gesamte Personal der betrachteten Dienststellen in Funktionen arbeitet, welche den hier diskutierten Expertentätigkeiten entspricht. Umgekehrt ist darauf hinzuweisen, dass der Expertenbeizug auch

<sup>20</sup> Die bei weitem überwiegende Mehrheit der entsprechenden Angaben stammt aus Mandaten mit kommerziellen Anbietern (2846 Mandate) während nur zu 254 Mandaten mit übrigen Auftragnehmern entsprechende Daten vorliegen. Angesichts der hohen Anzahl der gemeldeten Mandate wurde dem Ersuchen von DEZA (876 Mandate) und BIT (1026 Mandate) und BFE (366 Mandate) entsprochen, auf die Erfassung der Honoraransätze zu verzichten. Ein weiterer Grund für fehlende Angaben kann auch darin liegen, dass gar keine Stundenansätze vereinbart wurden, etwa bei Pauschalpreisen.



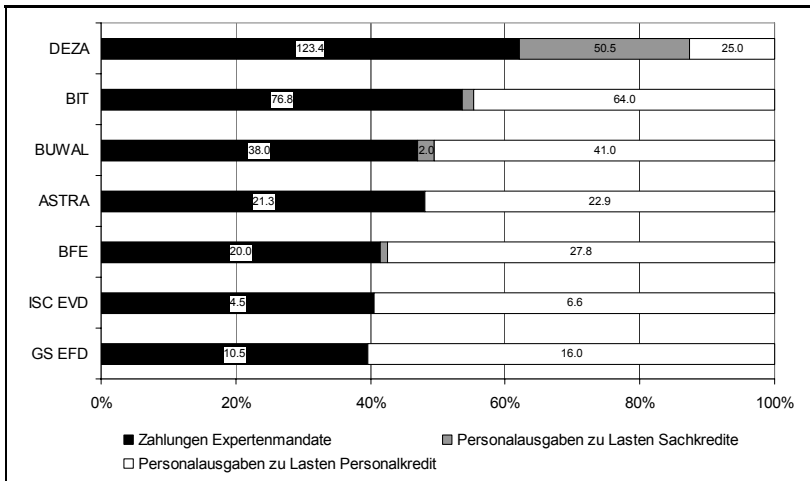
Ressortforschungsleistungen umfasst, deren Externalisierung rechtlich vorgesehen ist.

Der Vergleich zeigt, dass bezogen auf die Gesamtheit der befragten Dienststellen im Erhebungsjahr auf 12 Franken für Expertenmandate rund 88 Franken für Personal aufgewendet wurden. Bei einzelnen Ämtern ist die Bedeutung von Expertenmandaten aber wesentlich grösser. Dies gilt insbesondere für die DEZA und das BIT, welche mehr Geld für solche Mandate als für internes Personal aufwenden. Eine hohe Bedeutung hat der Expertenbeizug auch im Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), beim Bundesamt für Energie (BFE), Informatikdienstleistungszentrum (ISC) und im GS EFD.

Bei der Interpretation der dargestellten Daten sind folgende Besonderheiten zu beachten:

- Die dargestellten Zahlungen für Expertenmandate der DEZA schliessen auch treuhänderisch verwaltete Mittel im Rahmen von Entwicklungsprogrammen ein. Schliesst man die entsprechenden Mandate von der Betrachtung aus, ist der Stellenwert der Expertenmandate des DEZA im Verhältnis zu den Personalausgaben wesentlich geringer.
- Bei ASTRA und BFE sind die hohen Werte von Forschungsmandaten beeinflusst, für welche beide Ämter jeweils explizite gesetzliche Aufträge haben. Lässt man die entsprechenden Mandate ausser Betracht, ist die Bedeutung der Expertenmandate im Vergleich zu den Personalkosten etwas geringer, aber noch immer gross (beim ASTRA werden in dieser Betrachtung auf 40 Franken für Expertenmandate rund 60 Franken für Personalkosten aufgewendet, beim BFE lautet das entsprechende Verhältnis 34 Franken zu 66 Franken).

## Verhältnis von Personalausgaben und Zahlungen für Expertenmandate (Jahr 2004)



*Quellen:* Personalausgaben zu Lasten Sachkrediten gemäss Zusatzdokumentation des Eidgenössischen Personalamts zur Staatsrechnung 2004 vom März 2005. Personalkosten: Personalausgaben (inkl. Arbeitgeberbeiträge) aus Personalkrediten gemäss Staatsrechnung 2004.

Dargestellt sind die Dienststellen mit den im vorliegenden Vergleich höchsten Kosten für externe Experten (rund 40 % und mehr).

### Personalstellung

Eine besondere Form von Expertenmandaten stellt die so genannte Personalstellung dar. Im Rahmen eines Personalstellungsvertrags wird über eine längere Zeitspanne Personal zur Verfügung gestellt, welches nicht selbständig Leistungen erbringt, sondern unter der Führung und Verantwortung des Auftraggebers steht und in der Regel die Infrastruktur (Arbeitsplatz, Informatikausrüstung etc.) des Auftraggebers in Anspruch nimmt. De facto kommt die Personalstellung einer Anstellung sehr nahe – man könnte sie auch als eine in die Form eines Mandats gekleidete (befristete) Anstellung bezeichnen. Die entsprechenden Aufwendungen gelten in der Rechnungslegung aber nicht als Personalaufwendungen und erscheinen auch nicht in der Zusatzdokumentation des Eidgenössischen Personalamts zu den Personalausgaben des Bundes.

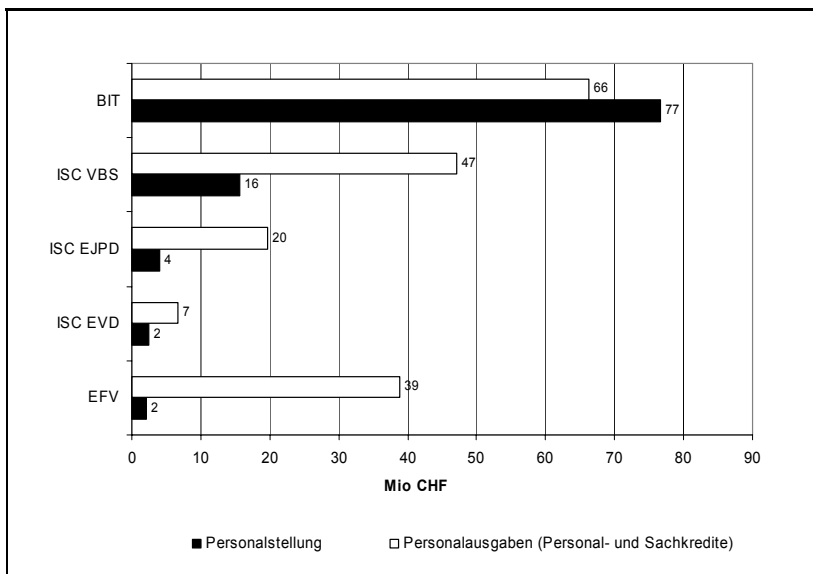
Die Ergebnisse der Erhebung legen den Schluss nahe, dass die Personalstellung nur bei wenigen Dienststellen eine grössere Bedeutung hat (grossmehrheitlich unter 5 % der Personalaufwendungen). Allerdings haben zahlreiche Dienststellen keine oder nur sehr unvollständige Angaben zur Frage der Personalstellung gemacht, weshalb die Bedeutung der Personalstellung für die gesamte Bundesverwaltung aufgrund der vorliegenden Resultate nicht umfassend beurteilt werden kann.

Graphik 6 stellt die Verhältnisse in jenen Dienststellen dar, welche vollständige Angaben zur Personalstellung machen konnten und bei denen die Aufwendungen für Personalstellungsmandate mehr als 5 % der Personalkosten ausmachen. Es zeigt sich

namentlich die Ausnahmestellung des BIT, welches mehr Mittel für Personalstellung als für «reguläre» Anstellungsverträge aufwendet. Weiter reflektiert die Liste der aufgeführten Dienststellen die Konzentration von Personalstellungsverhältnissen auf den Informatikbereich.

Graphik 6

### Dienststellen mit hohen Aufwendungen für Personalstellung 2004



Dargestellt sind nur jene Dienststellen, bei denen die Aufwendungen für Personalstellungsmandate über 5 % der Personalausgaben (aus Personal- und Sachkrediten) beträgt.

Quelle: PVK

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der Beizug externer Experten in verschiedenen Dienststellen eine sehr hohe Bedeutung erreicht hat. Dies weist auf die Notwendigkeit hin, die Entwicklung der Personalkosten (auch aus Sicht des Parlamentes) nicht isoliert von den Ausgaben für externe Mandate zu betrachten. Es gilt hier jeweils abzuwägen,

- ob mit solchen Mandaten nicht ein Dauerbedarf abgedeckt wird, der unter Umständen über die Anstellung eigenen Personals wirtschaftlicher zu befriedigen wäre,
- oder ob gerade die (befristete) Zusammenarbeit mit externen Spezialisten den Ämtern ermöglicht, wechselnde inhaltliche Prioritäten flexibel und effizient abzudecken.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Das ASTRA und die Finanzverwaltung (Einführung NRM) haben im Rahmen der geführten Gespräche betont, dass in ihren Fällen letzteres zutrifft. Das Astra geht zudem davon aus, dass entsprechende Projekte an Umfang und Bedeutung zunehmen, während die EFV nach Einführung des Neuen Rechnungsmodells die entsprechenden Aufwände heruntersparen will.

Die hier angesprochenen Fragen stellen sich in verschärfter Form, wenn die Mittel in Personalstellungsverträge fließen, welche einer ordentlichen Anstellung sehr nahe kommen (so genannte Personalstellung). Mit diesem im Informatikbereich (BIT) verbreiteten Mittel werden Arbeitskräfte mobilisiert, für welche der Bund den Arbeitsplatz zur Verfügung stellt und die keine eigentliche Auftragsverantwortung wahrnehmen. Die vorliegenden Daten erlauben keine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Praxis im BIT. Die Grössenordnungen der Personalstellung im BIT werfen aber entsprechende Fragen auf, insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, sowie auf das Verhältnis zwischen den im Mandatsverhältnis Arbeitenden und den öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitern im BIT. Da die entsprechenden Ausgaben nicht in Zusammenhang mit den Personalkosten ausgewiesen werden, ergeben sich auch Fragen im Hinblick auf die parlamentarische Steuerung der Personalausgaben.

## 2.4 Vertragsdauer und Vertragsbeginn

Die durchschnittliche Dauer eines Mandats (Vertragsbeginn bis Vertragsende) beträgt fast genau ein Jahr, der längste Vertrag erstreckte sich über fast zehn Jahre. Diese Werte ergeben sich auf der Basis von 5566 Mandaten, für die entsprechend auswertbare Daten vorliegen. Zu beachten ist insbesondere, dass für 313 Mandate wohl der Vertragsbeginn angegeben werden konnte, aber kein Vertragsende. Für solche Mandate wurden im Jahr 2004 Zahlungen von knapp 19 Millionen Franken verbucht.<sup>22</sup> Die entsprechenden Mandate konzentrieren sich auf wenige Dienststellen (vgl. dazu *Anhang 7*).

Interessanter als die Mandatsdauer ist der Zeitpunkt des Vertragsbeginns. Für die Verwaltungseinheiten des 1. Kreises der Bundesverwaltung bestehen Anreize, die vom Parlament genehmigten Kredite möglichst aufzubreuchen (kein Übertrag auf das Folgejahr, Gefahr von Kürzungen bei nicht ausgeschöpften Krediten). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob gegen Jahresende gehäuft Expertenmandate vergeben werden, um allenfalls noch bestehende Kreditreste aufzubreuchen. Im Jargon wird dieses Phänomen auch als Dezemberfieber bezeichnet.

193 oder gut 4 % der insgesamt 4346 im Jahr 2004 lancierten Mandate wurden erst im Dezember 2004 gestartet. Die Anzahl der Mandate mit Vertragsbeginn im Dezember 2004 (im Folgenden «Dezembermandate») liegt damit zwar höher als im Durchschnitt der anderen Monate, aber wesentlich tiefer als die Zahl der im Januar lancierten Mandate.

Wichtiger zur Beurteilung der Frage, ob die Dezembermandate der Kreditausschöpfung dienen, ist deren finanzielles Gewicht. Insgesamt ist dieses zwar gering: nur knapp 2,7 % des gesamten Zahlungsvolumens gingen an Dezembermandate. Zu beachten ist aber, dass die Mandate, welche erst im Dezember ausgelöst werden gemessen an der kurzen im Rechnungsjahr noch verbleibenden Laufzeit ein überproportional hohes Zahlungsvolumen auslösen. *Graphik 7* stellt diesen Zusammenhang dar. Dargestellt werden die pro Tag effektiver Laufzeit im Jahr 2004 ausgelösten Zahlungen. Ein Beispiel: Ein Mandat, mit Vertragsbeginn am 1. April 2004 und

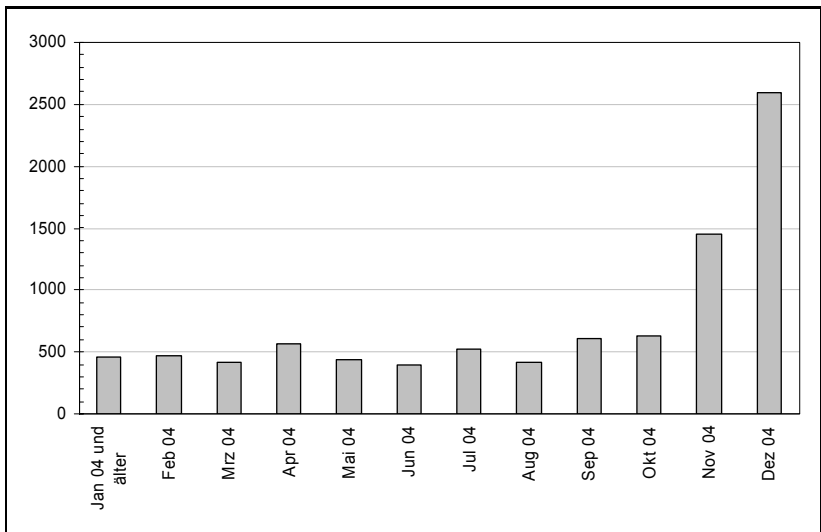
<sup>22</sup> Für einen Teil dieser Mandate vermerkten die Ämter, dass der Vertrag jährlich erneuert werde.

Vertragsende am 30. April 2004 Zahlungen von insgesamt 30 000 Franken ergibt Tageskosten von 1000 Franken.

Die Graphik zeigt, dass die pro Tag Laufzeit ausgelösten Kosten bereits für im November lancierte Mandate deutlich ansteigt und im Dezember den Höchstwert erreicht. Dieser liegt bei Mandaten mit Vertragsbeginn Dezember mit rund 2500 Franken pro Tag der effektiven Laufzeit 5-mal höher als bei Mandaten mit Vertragsbeginn vor November 2004. Dezembermandate verbrauchen also im Verhältnis zu ihrer kurzen Laufzeit sehr viel Geld. In geringerem Masse gilt dies auch für Novembermandate – das Dezemberfieber scheint also in abgeschwächter Form bereits im November auszubrechen.

Graphik 7

### Durchschnittliche tägliche Zahlungen (in CHF) pro Mandat abhängig vom Monat des Vertragsbeginns



Dargestellt sind die Tageskosten im Durchschnitt aller Mandate mit Beginn im entsprechenden Monat (N= 5723 Mandate, zu denen vollständige Angaben zum Vertragsbeginn vorliegen und deren Vertragsbeginn vor dem 1. Januar 05 liegt).

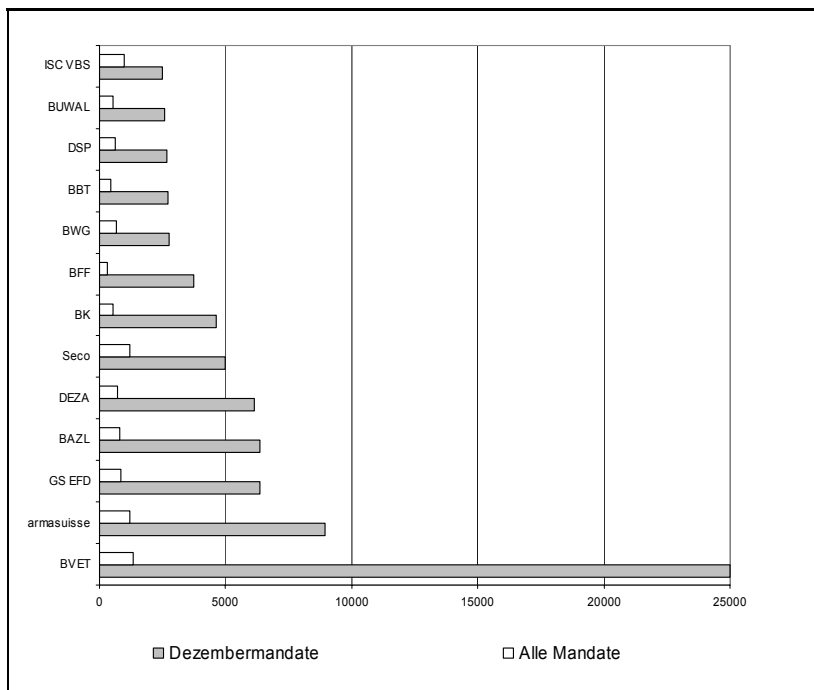
Quelle: PVK

Betrachten wir nun die gleiche Fragestellung auf Stufe der einzelnen Dienststellen. Grundlage von *Graphik 8* sind die Kosten, welche ein Mandat pro Tag Laufzeit im Jahre 2004 ausgelöst hat. Es vergleicht die durchschnittlichen pro Tag ausgelösten Zahlungen aller Mandate (weisse Säule) mit den entsprechenden Zahlungen für Dezembermandate (dunkle Säule). Der Extremwert stammt hier vom Bundesamt für Veterinärwesen, welches für ein Mandat mit Vertragsbeginn am 30.12.2004 Zahlungen von 50 000 Franken zu Lasten der Rechnung 2004 verbucht hat (die Zahlungen pro Tag der Laufzeit im Jahre 2004 entsprechen also 25 000 Franken, wie *Graphik 8* zeigt). Auch die anderen aufgeführten Ämter weisen im Verhältnis zur Laufzeit

überproportional hohe Zahlungen für Dezembermandate aus. Diese Dienststellen dürften mindestens für einen Teil der Dezembermandate eigentliche Vorauszahlungen (für erst im Folgejahr zu erbringende Leistungen) gewährt haben. Vorauszahlungen sind nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. Gemäss Weisung 380.30.1 aus dem Handbuch für Rechnungsführer ist die Leistung von Vorauszahlungen zwecks Ausschöpfung von Budgetkrediten nicht gestattet.<sup>23</sup>

Graphik 8

**Vergleich der Zahlungen für Dezembermandate mit Zahlungen aller Mandaten (durchschnittliche Zahlungen pro Tag und Mandat in CHF)**



In die Graphik wurden Dienststellen aufgenommen, die höhere Werte für Dezembermandate als der Durchschnitt der befragten Dienststellen aufweisen.

Quelle: PVK

<sup>23</sup> Die Begründungen für die getätigten Vorauszahlungen wurden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht überprüft. Vgl. zu diesem Themenkomplex auch ausführlicher den Bericht zur Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge der Eidg. Finanzkontrolle. Es ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass neben der Vergabe neuer Mandate am Jahresende auch andere Möglichkeiten bestehen, vorhandene Kreditreste aufzubreuchen – etwa mit Vorauszahlung von Leistungen im Rahmen laufender Mandate, welche sich auf mehrere Rechnungsjahre erstrecken. Die vorliegenden Daten erlauben keine Überprüfung der entsprechenden Praxis.

15 Dienststellen verbuchten im Jahre 2004 sogar Zahlungen für Mandate, die erst im Jahr 2005 begonnen haben (insgesamt 39 Mandate, Zahlungen im Umfang von gut 5 Millionen Franken, vgl. auch *Anhang 10*).

Fassen wir zusammen: Die vorliegenden Ergebnisse zeigen deutliche Indizien dafür, dass im Dezember Mandate lanciert werden, um Kreditreste auszuschöpfen. Mandate, die im Dezember 2004 lanciert wurden, weisen überdurchschnittlich hohe «Tageskosten» auf. Einzelne Dienststellen wenden im Verhältnis zur Laufzeit sogar sehr hohe Zahlungen für solche Dezembermandate auf. In diesen Dienststellen werden also nicht aufgebrauchte Kredite zur Finanzierung von Vorauszahlungen im Rahmen von Dezembermandaten verwendet.

## 2.5 Profil der Auftragnehmer

Wie aus *Tabelle 3* ersichtlich ist, ging im Jahr 2004 der grösste Teil der Aufträge an kommerzielle Anbieter (<sup>4</sup>/<sub>5</sub> der Aufträge mit rund zwei Dritteln des Zahlungsvolumens). Mit grossem Abstand an zweiter Stelle folgen Non-Profit-Organisationen (NPO), vor den als eigene Kategorie ausgewiesenen Forschungsinstitutionen (vor allem der ETH-Bereich, kantonale Universitäten und Fachhochschulen). Relativ wenige Aufträge gehen an Betriebe des Bundes (v.a. RUAG) und Auftragnehmer, die keiner der genannten Kategorien zugeordnet werden konnten.

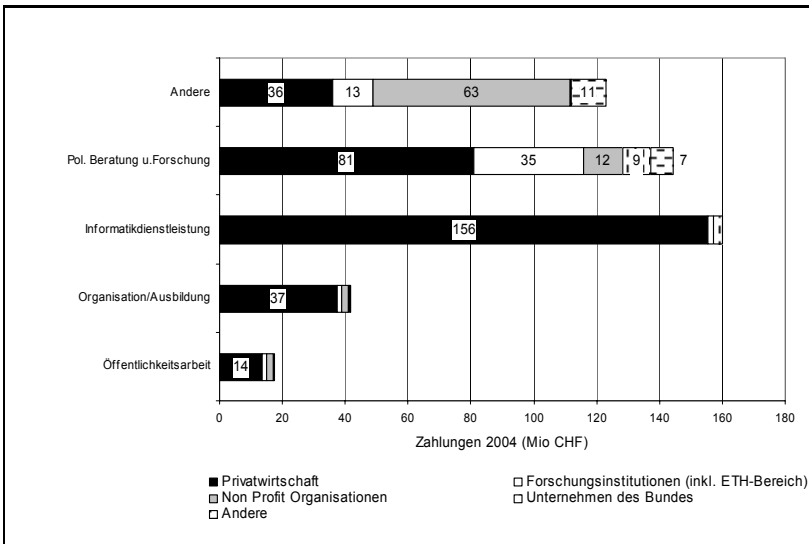
*Tabelle 3*

### Verteilung der Mandate auf Typen von Auftragnehmern

Auftragnehmer	Anzahl Mandate		Zahlungsvolumen 2004	
	Anzahl	%	Mio. CHF	%
Kommerzieller Anbieter	4898	80 %	324	66 %
Forschungsinstitutionen	713	12 %	52	11 %
Non Profit Organisationen	382	6 %	80	16 %
Bundesbetriebe	59	1 %	12	3 %
andere	84	1 %	19	4 %
<b>Total</b>	<b>6136</b>	<b>100 %</b>	<b>487</b>	<b>100 %</b>

Betrachten wir die Frage, welche Mandate an welche Arten von Auftragnehmern gehen. Wie *Graphik 9* zeigt, gehen Zahlungen für Mandate in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Organisationsentwicklung, Aus- und Weiterbildung sowie Informatik fast ausschliesslich an kommerzielle Unternehmen (inkl. Einzelpersonen). Sehr gemischt ist demgegenüber die Auftragnehmerschaft bei Mandaten der politikorientierten Forschung und Beratung. Hier spielen neben kommerziellen Anbietern auch Forschungsinstitutionen (in erster Linie Forschungsanstalten des Bundes, ETHs und kantonale Universitäten) und andere nicht gewinnorientierte Organisationen (NPO) eine wichtige Rolle.

Zahlungsvolumen 2004 nach Mandatsinhalt und Art des Auftragnehmers



Quelle: PVK

Betrachten wir nun die grossen Auftragnehmer. Der grösste Auftragnehmer erhielt im Jahr 2004 Zahlungen im Umfang von knapp 20 Millionen Franken. An die zwölf grössten Auftragnehmer flossen im selben Zeitraum je mindestens fünf Millionen Franken. Diese Auftragnehmer erhielten im Jahre 2004 zusammen über 100 Millionen Franken oder rund einen Fünftel aller Zahlungen des Bundes.

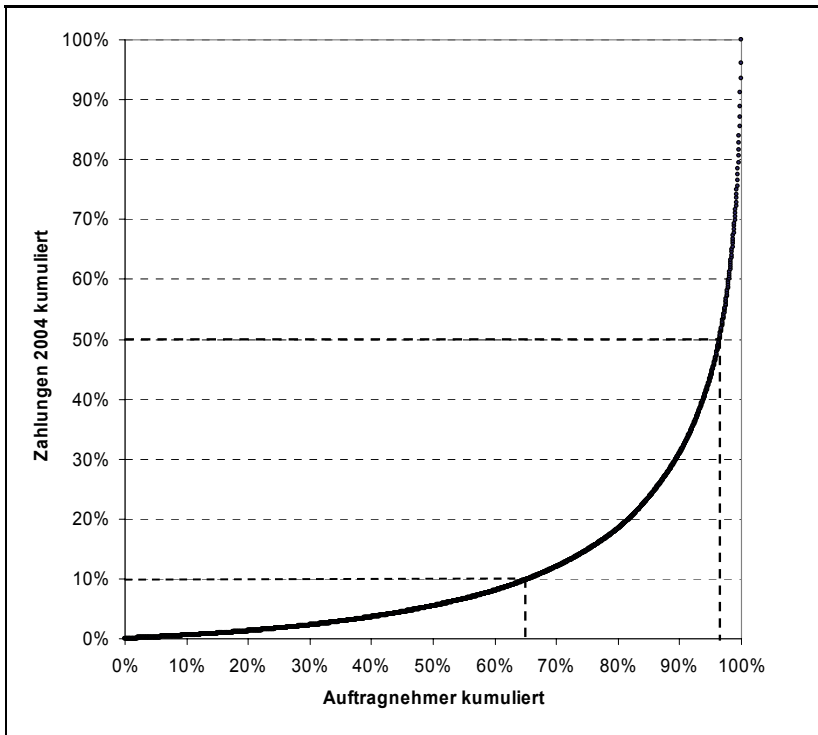
Dabei dominieren Firmen, welche IT-Aufträge (NOVE-IT, Neues Rechnungsmodell) bearbeiten sowie Entwicklungsorganisationen, welche ganze Programme bzw. grosse Entwicklungsprojekte für die DEZA abwickeln (die entsprechenden Zahlungen schliessen dabei einen gemäss DEZA nicht ausscheidbaren Teil treuhänderisch verwalteter Mittel ein). Gut vertreten ist auch der ETH-Bereich (inkl. Forschungsanstalten). Die höchsten Zahlungen für ein einzelnes Mandat flossen im Jahr 2004 für einen Vertrag zum Outsourcing der Bürokommunikation (6,76 Mio. CHF, Auftraggeber: Generalsekretariat EVD).

Kommen wir zurück auf eine globale Betrachtung: *Graphik 10* stellt im Überblick dar, wie sich das Zahlungsvolumen des Jahres 2004 auf alle Auftragnehmer verteilt. Es zeigt sich, dass die Konzentration der Mittel auf wenige Auftragnehmer relativ stark ist. So beanspruchen die 3 % grössten Auftragnehmer rund die Hälfte der gesamten Mittel (56 von insgesamt 2207 Auftragnehmern). Umgekehrt teilen sich zwei Drittel der Auftragnehmer gerade einmal 10 % des Auftragsvolumens.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Die Konzentration ist etwas schwächer, wenn die (in der Regel umfangreichen) Mandate, die neben Expertenleistungen auch wesentliche andere Leistungen umfassen, nicht berücksichtigt werden (v. a. Entwicklungsprojekte der DEZA, Mandate mit Nähe zur Vollzugsdelegation, vgl. Kapitel 1.2.2.1).



**Verbuchung der Zahlungen für externe Experten in der Rechnung 2004  
(in Mio. CHF)**

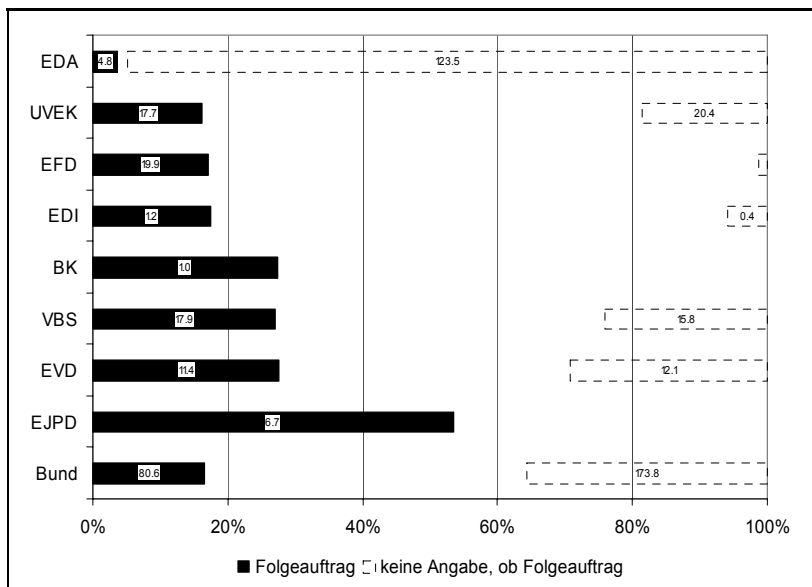


Total 2339 Auftragnehmer, an welche 2004 Zahlungen von insgesamt 487 Millionen Franken flossen.

*Quelle:* PVK

Diese Konzentration des Zahlungsvolumens auf relativ wenige Auftragnehmer gibt Vermutungen Nahrung, wonach bei vielen Dienststellen eigentliche Hoflieferanten die Szene beherrschen würden. Einmal im Amt verankert, würden diese laufend mit weiteren Aufträgen alimentiert. Um diese These zu überprüfen, wäre die Erfassung von Daten über mehrere Jahre notwendig. Deshalb lässt sich die Frage nach den Hoflieferanten aufgrund der vorliegenden Daten nicht endgültig klären. Immerhin lassen sich aus den Daten Hinweise auf die mögliche Bedeutung des Phänomens gewinnen.

### Anteil Zahlungen aus Folgeaufträgen am Total der Zahlungen 2004 (Departemente)



Die auf der rechten Seite gestrichelt dargestellten Balken zeigen den Anteil von Zahlungen aus Mandaten, zu welchen die befragten Dienststellen keine Angaben darüber gemacht haben, ob es sich um einen Folgeauftrag handelt oder nicht. Je grösser dieser Balken, umso weniger verlässlich ist die Aussage zur finanziellen Bedeutung von Folgeaufträgen. Dies schränkt insbesondere die Aussagekraft der Ergebnisse im EDA ein. Vom DEZA liegen keine Angaben dazu vor, ob es sich bei den gemeldeten Mandaten um Folgeaufträge handelt oder nicht.

Quelle: PVK

Graphik 11 will zeigen, welche finanzielle Bedeutung Folgeaufträge in den verschiedenen Departementen haben. Dazu wird das Zahlungsvolumen für Folgemandate ins Verhältnis zum gesamten Zahlungsvolumen der befragten Dienststellen gestellt. Die Graphik zeigt, dass jeder sechste Expertenfranken in einen Folgeauftrag fliesst. Diesbezüglich sind die Unterschiede zwischen den Departementen gross. Im EJPD fliesst über die Hälfte des Zahlungsvolumens in Folgeaufträge. In der Bundeskanzlei sowie in VBS und EVD beträgt der entsprechende Wert rund ein Drittel des gesamten Volumens. In den beiden letztgenannten Departementen ist dies ein Minimalwert, liegen doch zu mehr als 20 % der Zahlungen dieser Departemente keine Angaben darüber vor, ob es sich beim entsprechenden Mandat um ein Folgemandat handelt oder nicht. Keine Einschätzung der Bedeutung von Folgeaufträgen ist aufgrund der weitgehend fehlenden Angaben beim EDA möglich.

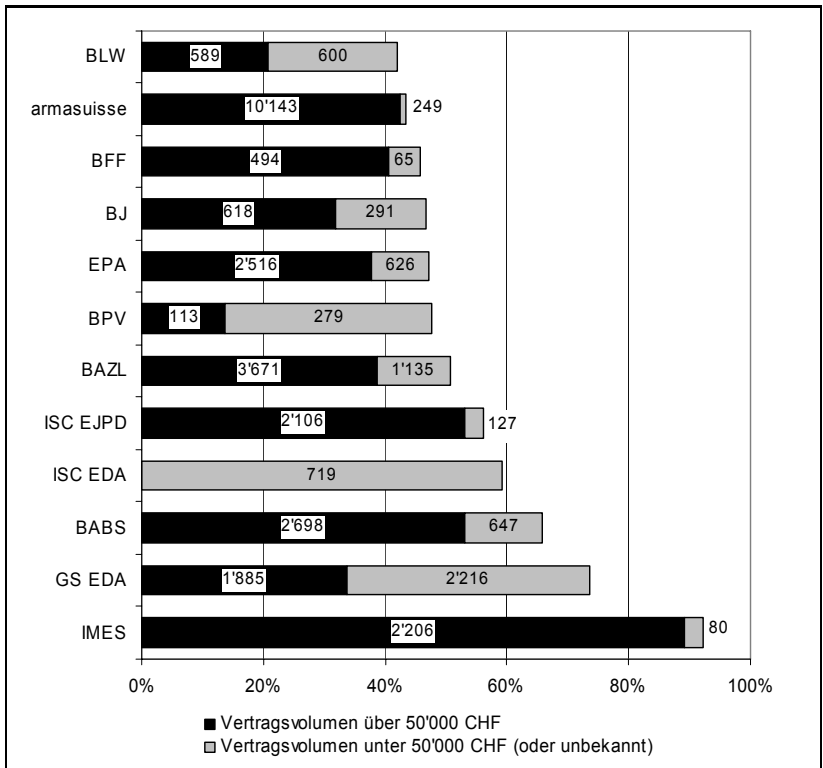
Graphik 12 illustriert den gleichen Sachverhalt noch etwas differenzierter auf Stufe einzelner Dienststellen. Berücksichtigt sind jene 12 Dienststellen, welche mehr als 40 % der 2004 verbuchten Zahlungen in Folgeaufträge investierten. Die Graphik zeigt auch, dass es sich bei den Folgemandaten nicht nur um Kleinaufträge handelt.

Im Gegenteil: bei verschiedenen Dienststellen ist die Bedeutung von Folgemandaten mit einem Vertragsvolumen von über 50 000 Franken gross.

Bei den aufgeführten Dienststellen bestehen zumindest Indizien für das Vorliegen eigentlicher Hoflieferantenverhältnisse. Anteile von rund zwei Dritteln oder mehr wie beim GS EDA, Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES)<sup>25</sup> oder dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) sind auf jeden Fall erklärungsbedürftig. Besonders gilt dies für die beiden letztgenannten Stellen, welche in bedeutendem Masse Folgeaufträge mit grösseren Vertragsvolumen (über 50 000 Franken) vergeben.

Graphik 12

**Anteil Zahlungen aus Folgeaufträgen am Zahlungsvolumen 2004  
(ausgewählte Dienststellen, in 1000 CHF)**



Die Zahlen in den Balken stehen für die entsprechenden Beträge in 1000 Franken.

Quelle: PVK

<sup>25</sup> Über die Hälfte der IMES-Zahlungen für Folgeaufträge gehen an ein Mandat zur Ausländerbefragung, welches das IMES mit Bundesamt für Statistik kofinanziert (formeller Vertragspartner ist das BFS). Auch wenn man diesen Auftrag ausser Betracht lässt, ist der Anteil der Folgeaufträge im IMES hoch.

Die vorliegenden Ergebnisse können aus folgenden Gründen nicht als Beweis für das Vorliegen problematischer Hoflieferantenverhältnisse gelten:

- Erstens wäre dazu die Erfassung von Daten über mehrere Jahre notwendig, während wir uns hier nur auf eine Momentaufnahme stützen können.
- Zweitens ist zu beachten, dass die wiederholte Berücksichtigung gleicher Auftragnehmer nicht zwingend negativ zu bewerten ist. Wenn sichergestellt ist, dass die betreffenden Auftragnehmer die wirtschaftlich günstigste Leistung erbringen, ist wenig gegen diese Praxis vorzubringen. Dies kann namentlich dann der Fall sein, wenn der zu Grunde liegende Erstauftrag im Wettbewerbsverfahren vergeben wurde und eine inhaltlich zwingende Verbindung mit dem Erstauftrag gegeben ist (im Erstauftrag erarbeitetes Vorwissen/Lösung bildet Grundlage für Folgeauftrag).

Für die Bewertung der im vorliegenden Kapitel gefundenen Hinweise (nicht Beweise) für Hoflieferantenverhältnisse ist deshalb auch zentral, welche Rolle der Wettbewerb bei der Vergabe der Mandate gespielt hat. Die Frage nach den Vergabeverfahren und deren Wettbewerbsorientierung ist Gegenstand des folgenden, dritten Kapitels.

## **2.6 Zusammenfassende Würdigung**

Am Anfang dieses Kapitels stand die Frage nach dem Umfang und dem Profil des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung.

Es hat sich gezeigt, dass die befragten Dienststellen im Jahr 2004 für etwas mehr als 6000 laufende Mandate knapp 500 Millionen Franken ausgaben. Es wurde argumentiert, dass diese Zahlen die tatsächliche Zahl der Expertenmandate eher unterschätzt und die zentrale Bundesverwaltung (1. Kreis) jährlich mindestens 600 bis 700 Millionen Franken für Expertenmandate aufwenden dürfte. Die zehn Dienststellen mit dem umfangreichsten Expertenbeizug geben dabei rund drei Viertel der gesamten Mittel aus.

Am meisten Mittel werden für Informatikdienstleistungen ausgegeben, gefolgt von Mandaten im Bereich der politikorientierten Beratung und Forschung. Ein deutlich geringeres Gewicht haben Mandate im Bereich von Aus- und Weiterbildung sowie Organisationsentwicklung. Noch geringer sind die Aufwendungen für Mandate im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

Im Durchschnitt wurden pro Dienststelle im Jahr 2004 auf 12 Franken für Expertenmandate rund 88 Franken für Personalkosten aufgewendet. Bei einzelnen Ämtern ist die relative Bedeutung von Expertenmandaten aber wesentlich grösser. Es stellt sich bei diesen Dienststellen die aufgrund der vorliegenden Daten nicht zu beantwortende Frage, ob mit solchen Mandaten ein Dauerbedarf abgedeckt wird, der unter Umständen über die Anstellung eigenen Personals wirtschaftlicher zu befriedigen wäre oder ob gerade die (befristete) Zusammenarbeit mit externen Spezialisten den Ämtern ermöglicht, wechselnde inhaltliche Prioritäten flexibel und effizient abzudecken. Zentral ist diese Frage namentlich im BIT, welches mehr Geld für externe Mandate als für internes Personal aufwendet. Der Grossteil der Mittel fliesst beim BIT in Mandate, welche einer befristeten Anstellung sehr nahe kommen, aber im Rahmen der Rechnungslegung nicht als Personalkosten ausgewiesen werden (so genannte Personalstellung).

Verschiedene Dienststellen schlossen im Dezember Mandate ab, die im Vergleich zur im Rechnungsjahr verbleibenden Laufzeit überproportional hohe Zahlungen auslösten. Offenbar werden Expertenmandate also dazu genutzt, allenfalls noch vorhandene Kreditreste aufzubrechen («Dezemberfieber»). Angesichts der im geltenden Regime herrschenden Anreize mag diese Praxis nicht wirklich überraschen (Jährlichkeitsprinzip). Das Ausmass, welches sie in gewissen Dienststellen annimmt, erscheint aber erklärungsbedürftig.

Das Profil der Auftragnehmer ist stark geprägt von kommerziellen Anbietern, welche vier Fünftel der Expertenmandate wahrnehmen und dafür rund zwei Drittel des jährlichen Zahlungsvolumens beanspruchen. Im Hinblick auf die Verteilung der Mittel zeigen sich deutliche Konzentrationstendenzen. Die 12 grössten der insgesamt über 2300 Auftragnehmer erhielten im Jahr 2004 rund einen Fünftel der gesamten Mittel. Die Hälfte der Mittel verteilte sich auf nur rund drei Prozent der Auftragnehmer. Verschiedene Dienststellen weisen zudem einen hohen Anteil an Folgeaufträgen aus, wobei häufig auch grössere Volumen (über 50 000 Franken) als Folgeaufträge vergeben werden. Im EJPD beanspruchten Folgeaufträge im Jahr 2004 über die Hälfte der Mittel. Die Bewertung dieser Befunde muss auch in Betracht ziehen, welche Rolle der Wettbewerb bei der Vergabe der entsprechenden Mandate gespielt hat. Diese Frage steht im Zentrum des nächsten Kapitels.

### **3 Vergabepaxis**

Dieses Kapitel analysiert die Vergabepaxis der Bundesverwaltung, zu welcher bisher nur sehr partielle Informationen vorliegen. Die eingangs in diesem Zusammenhang formulierte Leitfrage lautet:

*Wie ist die Vergabepaxis der Bundesverwaltung im Hinblick auf die vom Beschaffungsrecht im Grundsatz angestrebte Stärkung des Wettbewerbs zu beurteilen?*

Zu Beginn möchten wir die relevanten Eckpunkte des Beschaffungsrechts in Erinnerung rufen (Abschnitt 4.1). Anschliessend stellen wir einige Kenngrössen zur Vergabepaxis der Bundesverwaltung dar (Abschnitt 4.2). Weiter gehen wir näher auf die Praxis der Verwaltung bei grösseren Mandaten ein, die in der Regel im Wettbewerb zu vergeben sind (Abschnitt 4.3). Im letzten Abschnitt versuchen wir die Ergebnisse dieser deskriptiven Analysen vor dem Hintergrund des beschaffungsrechtlichen Ziels einer wettbewerbsorientierten Vergabe zu beurteilen. Dabei werden wir auch die Aussagen aus den Departementsgesprächen, die Ergebnisse der vertiefenden Prüfungen der PVK bei fünf Dienststellen und die Resultate der Querschnittsprüfung der EFK bei weiteren fünf Dienststellen einflüssen lassen.

#### **3.1 Beschaffungsrecht des Bundes**

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) hält in Artikel 57 ausdrücklich fest, dass die Verwaltung Externe zur Beratung beiziehen kann. Im Rahmen der verfügbaren personellen und finanziellen Mittel liegt es grundsätzlich im Ermessen der Departemente und der verantwortlichen Dienststellen, inwieweit sie externe Hilfe in Anspruch nehmen oder die entsprechenden Aufgaben selbständig erledigen wollen (vgl. dazu Kapitel 4.1). Allerdings sind die Dienststellen bei

der Vergabe entsprechender Mandate an das Beschaffungsrecht des Bundes gebunden.

Dieses ist im Wesentlichen im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BoeB)<sup>26</sup> und der entsprechenden Verordnung (VoeB)<sup>27</sup> vom 11. Dezember 1995 verankert.<sup>28</sup> Hauptsächlicher Ansatzpunkt des Beschaffungsrechts ist die Regulierung des Vergabeverfahrens. Es soll Wettbewerb geschaffen werden, um eine wirtschaftlich günstige Leistungserbringung zu erreichen. Gefragt ist also nicht die billigste Lösung, sondern ein optimales Verhältnis zwischen den Kosten und den erbrachten Leistungen. Im Idealfall gelangt die Verwaltung so in den Genuss einer besseren und günstigeren externen Leistung, als sie jeder andere Anbieter oder die Verwaltung selber hätte erbringen können.

Die Anforderungen des Beschaffungsrechts an das Vergabeverfahren sind abhängig vom Wert des jeweiligen Auftrags. Grundsätzlich gilt, dass Dienstleistungen mit einem Gesamtbetrag von über 248 950 CHF (exkl. MwSt.)<sup>29</sup> im Handelsamtsblatt öffentlich auszuschreiben und einem Wettbewerbsverfahren zu vergeben sind, welches die entsprechenden Normen der Welthandelsorganisation (WTO) erfüllt. Gemäss VoeB sind zudem für Dienstleistungsaufträge, deren Wert zwischen 50 000 CHF und 248 950 CHF liegen, mindestens 3 Offerten in einem Einladungsverfahren einzuholen. Nur wenn der Auftragswert unter 50 000 CHF liegt, dürfen in der Regel solche Aufträge freihändig, also auch ohne Einholung von Konkurrenzofferten, vergeben werden.

Nun gelten das Vergaberecht und die entsprechenden Schwellenwerte nicht überall und ausnahmslos. Im Gegenteil: bereits der Anwendungsbereich ist so unklar definiert, dass in der Praxis immer wieder Abgrenzungsprobleme entstehen.<sup>30</sup> Zudem sind im Gesetz (Art. 3 BoeB) und vor allem in der Verordnung (insbes. Art. 13 VoeB) zahlreiche Ausnahmetatbestände aufgeführt, in denen trotz überschreiten der Schwellenwerte auf eine WTO-Ausschreibung bzw. das Einholen von Konkurrenzofferten verzichtet werden kann.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Untersuchung bewusst nicht die Rechtmässigkeit der Vergabepaxis ins Zentrum. Um diese zu klären, müsste bei jeder nicht wettbewerblichen Vergabe geprüft werden, ob das Vergaberecht im entsprechenden Fall tatsächlich nicht anwendbar ist und/oder einer der im Vergaberecht explizit genannten Ausnahmetatbestände gegeben ist. Dies ist im Rahmen der vorliegenden Bestandaufnahme nicht möglich.

<sup>26</sup> SR 172.056.1

<sup>27</sup> SR 172.056.11

<sup>28</sup> Es handelt sich dabei um die rechtliche Umsetzung von Verpflichtungen, die sich aus dem Übereinkommen GATT/WTO über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422) ergeben. Die Verordnung regelt darüber hinaus auch Beschaffungen, welche die WTO-Schwellenwerte nicht erreichen und deshalb nicht unter das Übereinkommen fallen.

<sup>29</sup> Verordnung über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für das Jahr 2004 vom 13. Oktober 2003 (SR 172.056.12).

<sup>30</sup> Unterstellt sind die Dienstleistungen gemäss einer Liste im Annex zum WTO-Übereinkommen. In der Praxis ist es oft schwierig zu entscheiden, ob eine bestimmte Dienstleistung unter die Begriffe der Liste fällt oder nicht. Die WTO-Liste gilt nur für Beschaffungen über dem Schwellenwert von 248 950 Franken. Welche Dienstleistungen unter die Bestimmungen der VoeB für Beschaffungen unter dem WTO-Schwellenwert fallen, ist in Gesetz und Verordnung nicht geklärt. Die Klärung des Geltungsbereichs ist Gegenstand der laufenden Revision des Beschaffungsrechts.

Wir konzentrieren uns deshalb im Folgenden auf die Behandlung der Frage, inwieweit das Wettbewerbsprinzip in der Vergabepraxis der Bundesverwaltung tatsächlich zum Tragen kommt.

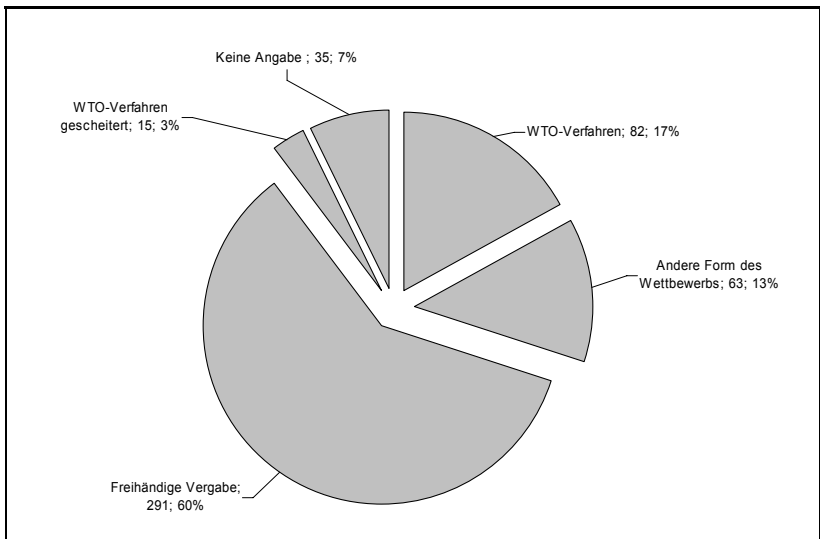
## 3.2 Vergabevolumen und Vergabeverfahren im Überblick

*Graphik 13* gibt einen Überblick zum finanziellen Stellenwert der wettbewerbsorientierten Vergabe. Sie zeigt welche Mittel im Jahre 2004 für unterschiedlich vergebene Mandate flossen. *Nur etwa drei von zehn Franken wurden für Mandate verwendet, die in einem Wettbewerbsverfahren vergeben wurden.* Hingegen flossen sechs von zehn Franken in freihändig vergebene Mandate.

Die Feststellung einer stark von der freihändigen Vergabe geprägten Praxis gilt selbst unter Ausschluss der Mandate, die keiner der oben genannten Kategorien von Expertenmandaten (Öffentlichkeitsarbeit, politikorientierte Forschung und Beratung, Organisation und Ausbildung) zugeordnet werden können und unter Umständen nicht ausschliesslich Expertenleistungen beinhalten. Selbst unter Ausschluss der nicht eindeutig zuordenbaren Mandate gehen noch rund die Hälfte (49 %) der Mittel in freihändig vergebene Mandate. Umgekehrt machen die befragten Dienststellen nur für 43 von hundert Franken eine wettbewerbliche Vergabe geltend.

*Graphik 13*

### Zahlungsvolumen 2004 in Abhängigkeit vom Vergabeverfahren



*WTO-Verfahren gescheitert:* nachdem ein WTO-Verfahren nicht zum Vertragsschluss geführt hatte, wurde das Mandat freihändig vergeben.

*Quelle:* PVK

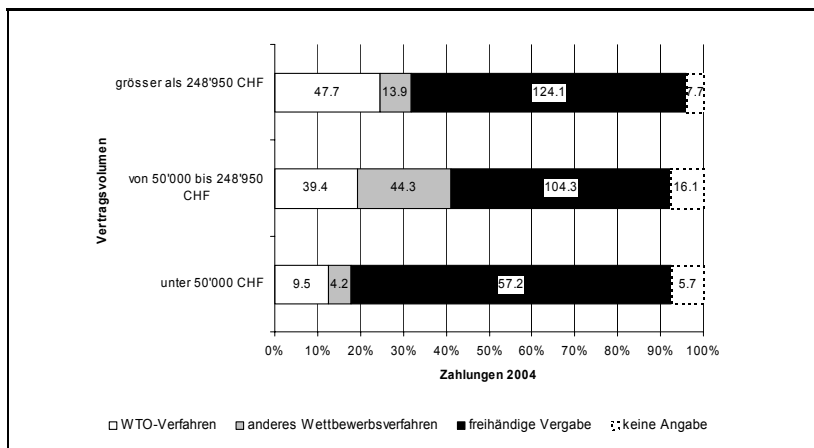
Diese globale Betrachtung berücksichtigt allerdings die im Vergaberecht wichtigen Schwellenwerte nicht – sie vernachlässigt insbesondere die Tatsache, dass Mandate unter 50 000 Franken freihändig vergeben werden können. *Graphik 14* ist in dieser Hinsicht differenzierter. Sie zeigt, dass bei Mandaten im Umfang von 50 000 bis 248 950 Franken, bei denen gemäss Beschaffungsrecht in der Regel Konkurrenzverfahren einzuholen sind, über die Hälfte des Vertragsvolumens freihändig vergeben werden. Sogar noch höher liegt der entsprechende Wert bei Mandaten, welche über dem WTO-Schwellenwert liegen. Gegen zwei Drittel der Zahlungen flossen hier in freihändig vergebene Mandate.

Unter Ausschluss der Mandate, die keiner der oben genannten Kategorien von Expertenmandaten (Öffentlichkeitsarbeit, politikorientierte Forschung und Beratung, Organisation und Ausbildung) zugeordnet werden können, zeigt sich ein etwas wettbewerbsorientierteres Bild (vgl. dazu *Anhang 8*). Es bleibt aber bei der Feststellung, dass bei Mandaten über dem WTO-Schwellenwert mehr als die Hälfte der Zahlungen in freihändig vergebene Mandate fliessen. Bei Mandaten, die unter dem WTO-Schwellenwert aber über dem Schwellenwert für eine wettbewerbliche Vergabe liegen, gehen 48 % in freihändig vergebene Mandate.

Diese Ergebnisse für die gesamte Bundesverwaltung (1. Kreis) entsprechen Befunden, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Querschnittsprüfung bei BAG, BFS, BSV, GS-UVEK und GS-VBS gemacht hat. Diese Dienststellen vergaben von Januar 2004 bis Juli 2005 zwischen 43 % und 67 % des Auftragsvolumens freihändig.

*Graphik 14*

### Zahlungsvolumen 2004 für Expertenmandate in Abhängigkeit vom Vergabeverfahren und Auftragsvolumen



*WTO-Verfahren*: inklusive freihändige Vergaben nach gescheitertem Wettbewerbsverfahren.

Die Zahlen in den Balken geben den Betrag in Millionen Franken an, der auf die entsprechenden Vergabeverfahren entfällt. Nicht berücksichtigt sind im Diagramm Mandate, für welche keine Angaben zum gesamten Auftragsvolumen vorliegen und für die im Jahr 2004 Zahlungen von insgesamt 12,5 Millionen Franken geleistet wurden.

Quelle: PVK



### 3.3

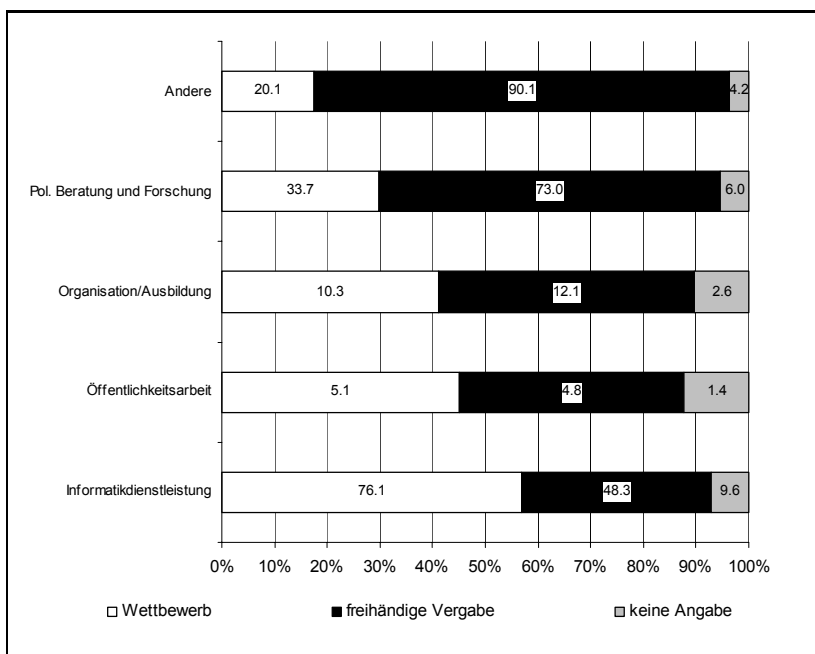
### Vergabe von Mandaten über 50 000 Franken

In diesem Abschnitt (3.3) beschäftigen wir uns nur mit Mandaten mit *einem Volumen von 50 000 Franken und mehr*, also mit jenen Aufträgen, welche in der Regel eine Vergabe in einem Wettbewerbsverfahren verlangen (WTO-Ausschreibung oder Einholen von Konkurrenzofferten).

Graphik 15 zeigt die Vergabepraxis in Abhängigkeit der jeweiligen Mandatsinhalte. Am meisten Wettbewerb schafft die Bundesverwaltung bei der Vergabe von Informatikdienstleistungen – gut 50 % der Zahlungen gingen hier an Mandate, welche im Wettbewerbsverfahren vergeben wurden.<sup>31</sup> In allen anderen Typen fließen weniger, zum Teil deutlich weniger als die Hälfte der Mittel in Mandate bei deren Vergabe eine Wettbewerbslage geschaffen wurde.

Graphik 15

#### Vergabeverfahren und Vertragsinhalte (Zahlungsvolumen 2004 aus Verträgen mit Auftragswert von über 50 000 Franken)



Die Zahlenwerte in den Balken zeigen den absoluten Betrag in Millionen Franken (gerundet).

*Wettbewerb*: WTO-Verfahren oder anderes Wettbewerbsverfahren, inkl. freihändige Vergaben nach gescheitertem WTO-Verfahren

*Quelle*: PVK

<sup>31</sup> Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis liegt in der stärkeren Zentralisierung der Vollzugsorganisation in der Informatikbeschaffung (vgl. dazu Kapitel 4.1).

*Graphik 16* vergleicht die Vergabe von Mandaten über 50 000 Franken in den Departementen. Es zeigt sich, dass in fünf Departementen jeweils mehr als die Hälfte der Mittel in freihändig vergebene Mandate fliessen. Am wenigsten wettbewerbsorientiert ist die Vergabe in EJPD und EDA. Im EJPD gegen sogar nur 10 % der entsprechenden Zahlungen an wettbewerblich vergebene Mandate. Wesentlich wettbewerbsorientierter ist die Praxis dagegen in der Bundeskanzlei und im Finanzdepartement.

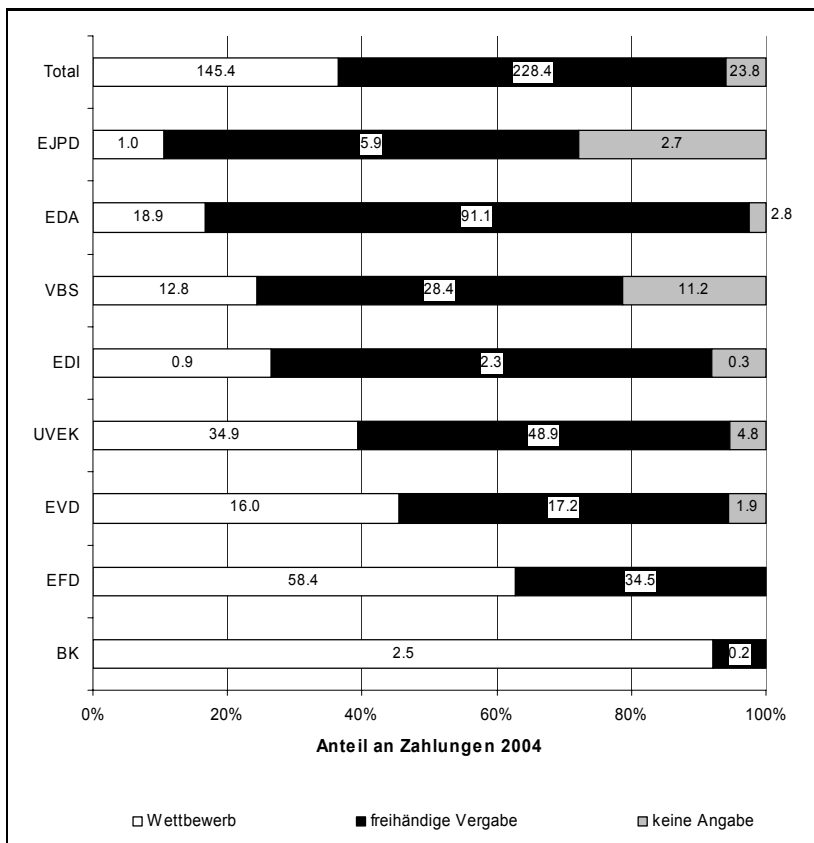
Das Bild des EDA ist geprägt vom hohen Zahlungsvolumen der DEZA, welches zum grössten Teil an freihändige Mandate geht.<sup>32</sup> In der aggregierten Darstellung geht unter, dass die Dienststellen des «restlichen» EDA für fast 90 % der im Jahr 2004 verbuchten Zahlungen nicht in der Lage waren, Angaben zum Vergabeverfahren der entsprechenden Mandate zu liefern (bezogen auf Mandate über 50 000 Fr.).

Beim UVEK ist zu berücksichtigen, dass hier auch zahlreiche Forschungsaufträge, welche in einem Antragsverfahren bewilligt wurden, unter der freihändigen Vergabe subsumiert sind (betrifft vor allem die Ämter ASTRA, BFE und zum Teil BUWAL vgl. dazu folgenden Abschnitt).

Der vergleichsweise höhere Anteil der wettbewerblichen Vergabe im EVD ist fast ausschliesslich auf das hohe Gewicht der wettbewerblichen Vergabe im Informatikbereich zurückzuführen. Bei den übrigen Mandaten (Öffentlichkeitsarbeit, Forschung und Beratung etc.) fliessen nur rund 10 % der EVD-Mittel in Mandate aus wettbewerblichen Vergaben. Das relativ wettbewerbsorientierte Bild des EFD ist ebenfalls stark geprägt vom hohen Gewicht der wettbewerblichen Vergabe im Informatikbereich, sowie von Mandaten in Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (neben Informatikmandaten wurden hier auch gewichtige Mandate im Bereich Organisation, Aus- und Weiterbildung wettbewerblich vergeben).

<sup>32</sup> Die weitgehend freihändige Vergabepaxis der DEZA wurde bereits in einer im Frühjahr 2005 publizierten Wirksamkeitsprüfung der Finanzkontrolle moniert. Die Studie zeigte zudem auf, dass andere, mit der Schweiz vergleichbare Kleinstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eine wesentlich wettbewerbsorientiertere Vergabepolitik praktizieren.

### Vergabeverfahren und Vertragsinhalte (Zahlungsvolumen 2004 aus Verträgen mit Auftragswert von über 50 000 Franken)



Die Zahlenwerte in den Balken zeigen den absoluten Betrag in Millionen Franken (gerundet).

*Wettbewerb*: WTO-Verfahren oder anderes Wettbewerbsverfahren, inkl. freihändige Vergaben nach gescheitertem WTO-Verfahren.

*EDA*: fast ausschliesslich Mandate der DEZA, zu den übrigen Dienststellen des EDA waren fast keine Angaben zum Vergabeverfahren verfügbar.

*Quelle*: PVK

*Graphik 17* zeigt die Vergabep Praxis jener Dienststellen, welche im Jahr 2004 die höchsten Aufwendungen für Expertenmandate verzeichnen im Vergleich mit der übrigen Bundesverwaltung. Neun der zehn grössten Auftraggeber des Bundes vergeben einen (deutlich) kleineren Teil des Auftragsvolumens in Wettbewerbsverfahren

als die restliche Bundesverwaltung.<sup>33</sup> Einzig das BIT zeichnet sich durch einen etwas höheren Anteil wettbewerblicher Vergaben aus.

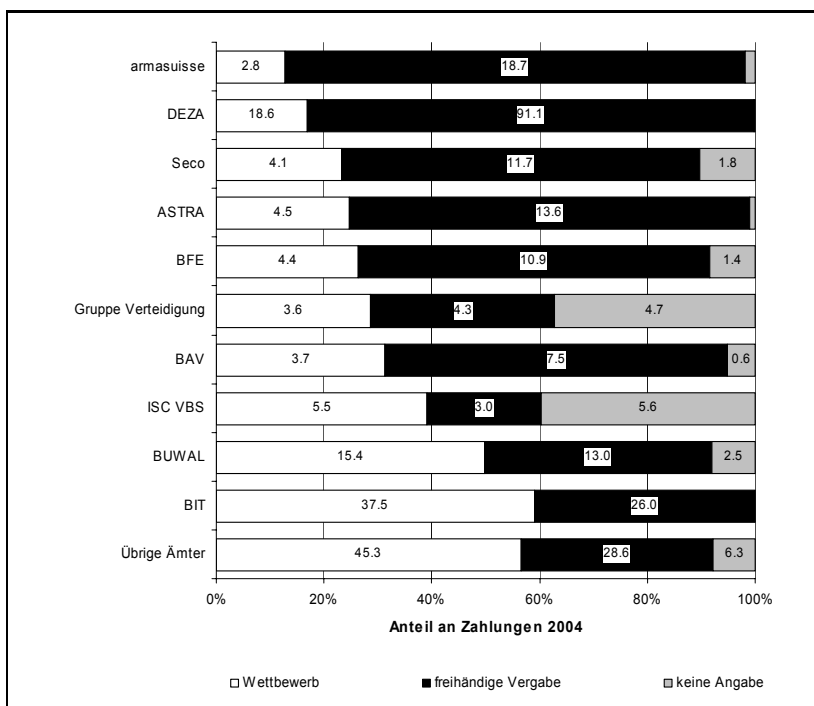
Bei der Interpretation der Daten zum ASTRA und zum BFE in *Graphik 17* ist zu beachten, dass hier auch zahlreiche Forschungsmandate die Resultate beeinflussen, welche in einem speziellen Verfahren vergeben werden. Diese Verfahren können, müssen aber nicht wettbewerbliche Elemente enthalten und sind in der Graphik als freihändige Vergaben dargestellt. Lässt man die entsprechenden Mandate ausser Betracht, erhöht sich der Anteil der wettbewerblichen Vergabe im BFE auf rund 35 Prozent, im ASTRA bleibt er fast genau auf dem gleichen Niveau von rund 25 %.<sup>34</sup>

Anzufügen bleibt, dass auf Stufe der einzelnen Dienststellen das ganze Spektrum vorkommt – von beinahe vollständiger Wettbewerbsorientierung bis zu völliger Wettbewerbsabstinenz. Im Anhang finden sich detaillierte Angaben zur Vergabepraxis aller befragten Dienststellen (*Anhang 9*).

<sup>33</sup> Selbst wenn man in Betracht zieht, dass das Resultat der restlichen Bundesverwaltung wesentlich durch die wettbewerbsorientierte Praxis der Generalsekretariate EFD und EVD bei deren grossen Informatikprojekten beeinflusst wird, bleibt der Befund, dass sich die grossen Auftraggeber des Bundes keineswegs durch eine überdurchschnittliche Wettbewerbsorientierung auszeichnen.

<sup>34</sup> Bei diesem Verfahren können Anträge für Forschungsprojekte beim Amt oder bei einem von diesem bestimmten Gremium eingereicht werden. Bewertet man dieses Verfahren als wettbewerblich, erreicht der Anteil der wettbewerblichen Vergaben im ASTRA rund die Hälfte des Zahlungsvolumens.

### Vergabeverfahren und Dienststellen (Zahlungsvolumen 2004 aus Verträgen mit Auftragswert von über 50 000 Franken)



Die Zahlenwerte in den Balken zeigen den absoluten Betrag in Millionen Franken (gerundet). Insgesamt betrug das Zahlungsvolumen der aufgeführten Dienststellen im Jahr 2004 rund 208 Millionen Franken.

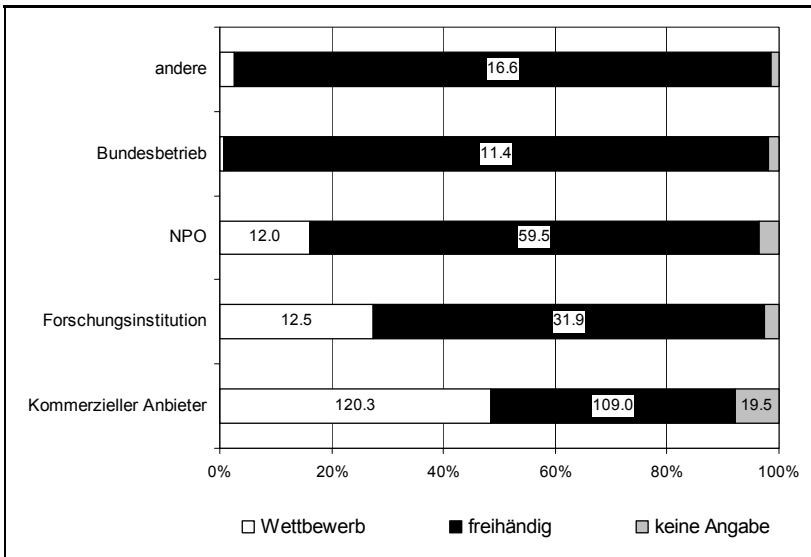
Einzeln dargestellt sind diejenigen Dienststellen mit den absolut höchsten Zahlungsvolumen 2004.

*Wettbewerb*: WTO-Verfahren oder anderes Wettbewerbsverfahren, inkl. freihändige Vergaben nach gescheitertem WTO-Verfahren.

*Quelle*: PVK

Betrachten wir noch die Vergabe in Abhängigkeit der jeweiligen Auftragnehmer. *Graphik 18* zeigt ganz deutlich, dass der Wettbewerb allenfalls bei Vergaben an kommerzielle Anbieter im Quervergleich etwas häufiger spielt. Bei Vergaben an Forschungsinstitutionen, Non-Profit-Organisationen und Bundesbetrieben ist der Wettbewerb dagegen unbedeutend, wenn nicht gar inexistent. Es liegt zwar auf der Hand, dass besonders Mandate, welche sich nicht für eine wettbewerbliche Vergabe eignen, häufig an solche Institutionen gehen. Es erscheint aber zumindest zweifelhaft, ob dies freihändige Vergaben im vorliegenden Ausmass rechtfertigt.

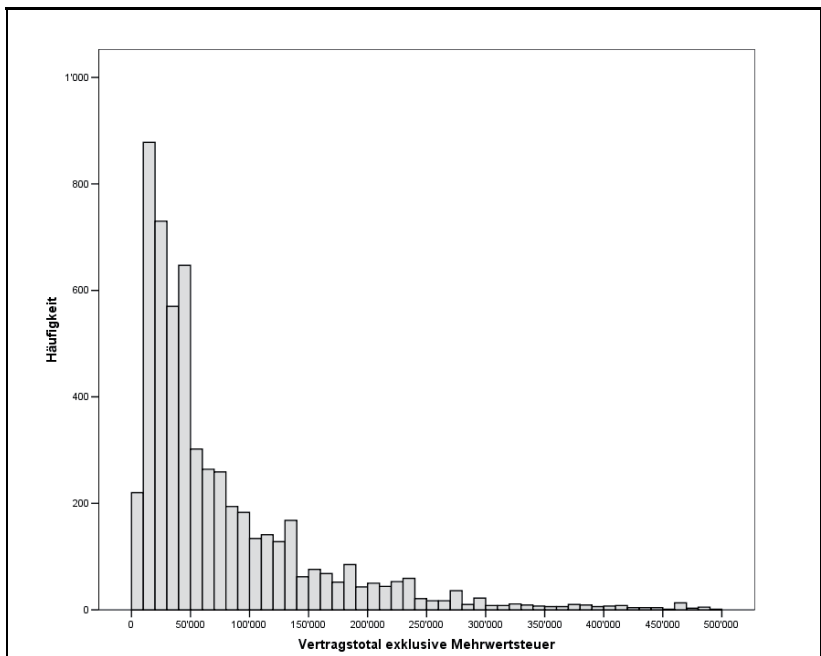
### Vergabeverfahren und Auftragnehmer (Zahlungsvolumen 2004 aus Verträgen mit Auftragswert von über 50 000 Franken)



Quelle: PVK

Für das Vorherrschen einer Haltung, die den Wettbewerb wenn möglich meidet, spricht *Graphik 19*. Die Graphik bestätigt die oft gehörte These, dass die Dienststellen das Vertragsvolumen möglichst knapp unter die Schwellenwerte des Beschaffungsrechts legen, um keine wettbewerbliche Vergabe bzw. kein WTO-konformes Verfahren durchführen zu müssen. Die Anzahl der vergebenen Mandate steigt just vor dem Schwellenwert für die freihändige Vergabe (CHF 50 000) an und fällt dann abrupt ab. Die Zahl der Mandate mit einem Umfang von 40 000 bis 50 000 Franken ist doppelt so gross wie die Zahl der Mandate im Bereich von 50 000 bis 60 000 Franken. Ein ganz ähnliches Bild zeigt sich auch um den in einem WTO-Verfahren massgebenden Schwellenwert von 248 950 Franken. Ob dieser Befund auch als Abbild einer nicht statthafter Stückelung grosser, ausschreibungspflichtiger Mandate in mehrere «unterschwellige» Mandate zu lesen ist, lässt sich aufgrund der vorhandenen Daten nicht beurteilen.

### Auftragsvolumen pro Mandat (Mandate bis CHF 500 000)



Die Graphik berücksichtigt nur Mandate mit einem Kostendach von höchstens 500 000 Franken (exkl. MwSt.). Nicht dargestellt sind insgesamt 234 Mandate mit grösserem Volumen und 239 Mandate, bei denen die befragten Dienststellen keine Vertragsvolumen angeben.

Quelle: PVK

### 3.4 Zusammenfassende Würdigung

Das vorliegende Kapitel stellte sich der Leitfrage, wie das Profil des Expertenbezugs im Hinblick auf die vom Beschaffungsrecht im Grundsatz angestrebte Stärkung des Wettbewerbs zu beurteilen sei.

Die empirischen Ergebnisse zeichnen das Bild einer wenig wettbewerbsorientierten Vergabe von Expertenmandaten. Den grösseren Teil der verfügbaren Mittel vergibt die Bundesverwaltung in freihändigen Verfahren. Dieser Befund gilt auch dann, wenn man finanziell gewichtige Mandate ausklammert, die nicht ausschliesslich Expertenleistungen umfassen (betrifft vor allem Mandate im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit).

Die wenigen Beispiele von Dienststellen, die von diesem Muster abweichen und die etwas höhere Orientierung am Wettbewerb im Bereich der Informatikdienstleistungen ändern wenig am Gesamtbild.

Dieser Befund entspricht sehr genau den Ergebnissen der Querschnittsprüfung, welche die Finanzkontrolle bei fünf im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigten Dienststellen der zentralen Bundesverwaltung durchgeführt hat. Der Anteil der freihändigen Vergaben beträgt in den von der EFK untersuchten Dienststellen gemessen am Auftragsvolumen zwischen 43 und 67 Prozent. Bei einer früheren Untersuchung zur Vergabepraxis des DEZA (vgl. Kapitel 1.1) hatte die EFK, ebenfalls in Übereinstimmung mit der vorliegenden Untersuchung, einen noch höheren Anteil freihändiger Vergaben identifiziert.

Die EFK beurteilt den Anteil freihändiger Vergaben aufgrund ihrer vertieften Querschnittsprüfung «Dienstleistungsmandate» als zu hoch. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die von der EFK bei verschiedenen Dienststellen monierten hohen Anteile freihändiger Vergaben sich nicht auf einzelne Dienststellen beschränken sondern im 1. Kreis der Bundesverwaltung weit verbreitet sind.

Dieses Ergebnis wirft unweigerlich die Frage auf, weshalb sich bei der Vergabe von Expertenmandaten trotz eines im Grundsatz wettbewerbsorientierten Beschaffungsrechts keine entsprechende Praxis durchsetzen konnte.

Zunächst ist festzuhalten, dass der hohe Anteil freihändiger Vergaben nicht ohne weiteres mit einer systematischen oder bewussten Verletzung des Beschaffungsrechts gleichzusetzen ist. Zutreffender ist die Diagnose, dass das Beschaffungsrecht aufgrund eines eingeschränkten bzw. unklaren Geltungsbereichs und zahlreicher Ausnahmetatbestände für einen grossen Teil des Expertenbezugs gar nicht greift oder zumindest so interpretiert wird, dass es nicht greift.

Das Beschaffungsrecht verlangt im Grundsatz zwar eine wettbewerbliche Vergabe, sieht aber auch für grosse Mandate eine ganze Reihe von Ausnahmetatbeständen vor. Schon in der schriftlichen Erhebung wurde bei vielen freihändig vergebenen Mandaten auf Artikel 13 VoeB verwiesen, welcher im jeweiligen Fall eine freihändige Vergabe zulasse. Auch im Rahmen der Nachprüfung und bei den Departementsgesprächen wurden mit Verweis auf das Beschaffungsrecht immer wieder Gründe für das Abweichen von der wettbewerblichen Vergabe bei Volumen über den Schwellenwerten vorgebracht, namentlich:

- es gibt nur einen Auftragnehmer, der den Auftrag überhaupt ausführen kann, auf dem Markt gibt es keine Alternativen;
- der Auftrag ist so dringend, dass kein Konkurrenzverfahren durchgeführt werden kann;
- um die Anschlussfähigkeit an eine bereits erbrachte Leistung zu gewährleisten, muss der bisherige Auftragnehmer berücksichtigt werden;
- es dürfen nur Auftragnehmer zugelassen werden, welche eine Sicherheitsüberprüfung bestanden haben (Bundesamt für Polizei, armasuisse).

Ob diese Gründe jeweils tatsächlich gegeben und durch das Beschaffungsrecht gedeckt waren, konnte und sollte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht überprüft werden. Angesichts der Häufigkeit freihändiger Vergaben scheinen aber gewisse Zweifel berechtigt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellte im Rahmen ihrer Querschnittsprüfung in fünf Dienststellen fest, dass die Ausnahmetatbestände



gemäss Artikel 13 VoeB zum Teil zu grosszügig angewendet wurden.<sup>35</sup> Auch in den Gesprächen mit Verwaltungsvertretern im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde wiederholt geäussert, dass wer ein Expertenmandat nicht ausschreiben wolle, in aller Regel auch eine passende Bestimmung im Beschaffungsrecht finde, mit der sich eine freihändige Vergabe begründen lasse (Ausschluss aus Geltungsbereich oder Ausnahmetatbestand).

Diese in der vorliegenden Erhebung festgestellte, nicht sehr wettbewerbsorientierte Praxis wird auch als legitim betrachtet, weil das Beschaffungsrecht den besonderen Umständen von Expertenmandaten nicht genügend Rechnung trage. Insbesondere wird angeführt

- dass eine offene Ausschreibung nach WTO zu langwierig, kompliziert und das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag ungünstig sei. Es wurden auch Fälle zitiert, in denen ein externer Experte engagiert werden musste, um die Verwaltung bei der Vergabe nach WTO zu beraten.
- dass die Veranstaltung eines Einladungsverfahrens in vielen Fällen eine reine Farce wäre, da die betroffene Verwaltungsstelle die möglichen Anbieter bereits kenne und oft bereits klare Präferenzen bezüglich des zu wählenden Auftragnehmers habe (weil man mit ihm gute Erfahrungen gemacht habe, weil man von den Fähigkeiten einer Person überzeugt ist etc.).<sup>36</sup> Ein Einladungsverfahren lasse sich auch aufgrund objektiver Kriterien so steuern, dass am Schluss der gewünschte Auftragnehmer zum Handkuss komme.

Vor diesem Hintergrund sehen die befragten Personen auf Stufe der Amtsleitung die herrschende Vergabepraxis als verbesserungsfähig an. Es wurde zu Protokoll gegeben, dass «sicher», «wahrscheinlich» oder «vermutlich» ein grösserer Teil der Mandate in Konkurrenzverfahren vergeben werden könnte und dass man in jüngster Zeit Fortschritte in dieser Richtung erzielt habe und/oder immer wieder auf eine wettbewerbliche Vergabe hinwirke. Der Handlungsbedarf scheint also erkannt, auch wenn das Ausmass des Problems eher unterschätzt wird. Die meisten Befragten auf Stufe der Amtsleitung wie auch der Departemente schätzten den Anteil der wettbewerblichen Vergaben deutlich höher ein als dieser aufgrund der vorliegenden Erhebung tatsächlich ist.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass der Grundsatz einer wettbewerbsorientierten Vergabe beim Beizug externer Experten nicht in ausreichendem Masse gelebt wird. Vielerorts scheint eher eine an bewährten Gewohnheiten orientierte Haltung dominant, welche wettbewerbliche Verfahren in den meisten Fällen als eine nutzlose Erschwernis ansieht. Nur leicht überspitzt ist die Formulierung, dass in weiten Teilen der Verwaltung in genauer Umkehrung des beschaffungsrechtlichen Grundsatzes wenn immer rechtlich möglich *keine Wettbewerbslage* geschaffen wird. Der unklare Geltungsbereich und die Ausnahmetatbestände im Beschaffungsrecht erleichtern diese Praxis. Konsequenz: das Beschaffungsrecht ist für einen bedeutenden Teil der tatsächlichen Vergabe von Expertenmandaten nicht relevant.

<sup>35</sup> Die Finanzkontrolle stellte darüber hinaus auch fest, dass Begründungen für freihändige Vergaben oft nicht dokumentiert waren, und die freihändigen Vergaben über dem WTO-Schwellenwert nicht wie vorgeschrieben im Schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlicht waren.

<sup>36</sup> In Gesprächen wurden auch Vergleiche mit privaten Kaufentscheiden vorgebracht, z.B.: «Bin ich mit meinem Garagisten zufrieden, hole ich mir für den nächsten Service auch nicht drei Konkurrenzofferten ein.»

Die Tatsache, dass eine kleine Minderheit von Dienststellen eine stark wettbewerbsorientierte Vergabep Praxis ausweist, ist ein Indiz dafür, dass eine offensivere Interpretation des Vergaberechts auch im Bereich von Expertenmandaten möglich ist. Der gleiche Schluss lässt sich aus der Untersuchung der EFK zur Vergabe von Mandaten durch die DEZA ziehen. Ein internationaler Vergleich (Norwegen, Dänemark) hatte ergeben, dass in anderen Ländern vergleichbare Mandate in der Regel im Wettbewerb vergeben werden. Die Schaffung von Wettbewerb kann also auch in Fällen Sinn machen, in denen dies aus rechtlicher Sicht nicht zwingend ist. Anstatt nach rechtlichen Gründen zu suchen, die für einen Ausschreibungs-Verzicht sprechen, müsste der Blick in Zukunft vermehrt auf die Vorteile des Wettbewerbs gerichtet werden. Die laufende Revision des Beschaffungsrechts kann hier sicher einen Beitrag leisten (vor allem im Hinblick auf die Klärung des Geltungsbereichs). Es ist aber zweifelhaft, ob der angesprochene Perspektivenwechsel allein mit rechtlichen Mitteln bzw. allein mit der Schaffung verbesserter normativer Grundlagen zu erreichen ist. Eher ins Auge zu fassen sind flexiblere Formen der Steuerung. Damit ist die Führungsverantwortung der Departemente und Ämter angesprochen, denen die Verantwortung für den Einsatz externer Experten zukommt. Die entsprechende Steuerungspraxis der sieben Departemente ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

#### 4 Steuerung durch Departemente

Die Leitfrage des folgenden Kapitels lautet:

*Wie ist die Zweckmässigkeit der Steuerungsaktivitäten zu beurteilen, welche die Departemente im Hinblick auf die Vergabep Praxis der untergeordneten Dienststellen ergreifen?*

Diese Frage fokussiert auf die Vergabep Praxis. Die aus politischer Sicht ebenso bedeutende Frage nach der inhaltlichen Steuerung von Expertenmandaten wird nicht oder nur am Rande behandelt.

Um Antworten auf die gestellte Frage zu finden, werden wir zunächst darlegen, welche Aktivitäten die verschiedenen Departemente bzw. deren Generalsekretariate im Hinblick auf die Steuerung, Koordination und Kontrolle der Vergabe von Expertenmandaten ergreifen. Anschliessend werden wir versuchen, die Zweckmässigkeit dieser Massnahmen zu beurteilen.

Grundlage der folgenden Ausführungen bilden Gespräche mit den zuständigen Personen in den Generalsekretariaten der Departemente (vgl. *Anhang 4*) sowie eine Analyse der Dokumente, auf welche die Departemente und die Dienststellen im Rahmen der Erhebung verwiesen haben.

Vorab stellen wir aber einige grundsätzliche Überlegungen zum generellen organisationsrechtlichen Kontext (Zuständigkeiten in der Umsetzung des Beschaffungsrechts) an.

## 4.1

### Generelle Zuständigkeiten in der Umsetzung des Beschaffungsrechts (Behördenarrangement)

Um die Einhaltung eines wettbewerbsorientierten Vergabeverfahrens sicherzustellen, sieht das Beschaffungsrecht eine relativ komplexe, je nach Art der Beschaffung differenzierte Vollzugsorganisation vor. Für die Beschaffung von Dienstleistungen sind hier vor allem folgende Organe zu erwähnen:

- Die *Beschaffungskommission des Bundes (BKB)* ist ein interdepartementales Strategie- und Koordinationsorgan des Bundes. Sie ist dem EFD unterstellt und deren Sekretariat ist dem BBL angegliedert. Zu den Aufgaben der BKB gehören unter anderem der Erlass von Empfehlungen zur Beschaffungspolitik des Bundes, die Koordination unter den Beschaffungsstellen des Bundes und der Erlass von allgemeinen Geschäftsbedingungen, Musterverträgen und Rahmentarifen. Die Beschaffungskommission vergibt aber weder Aufträge noch ist sie eine Aufsichtsbehörde. Die Anwendung und Durchsetzung der von ihr verabschiedeten Richtlinien liegt grundsätzlich in der Führungsverantwortung der Ämter und Departemente.
- Das *Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB)* wurde im Rahmen einer Trennung von strategischen und operativen Tätigkeiten aus dem Sekretariat der BKB ausgegliedert. Die KBB arbeitet auf Mandat der BKB und soll die Verwaltung im Rahmen von Beschaffungen mit folgenden Angeboten unterstützen: (Rechts-) Beratung, Rechtsvertretung, Aus- und Weiterbildung sowie administrative Unterstützung.
- Rekurse gegen Beschaffungsentscheide sind an die *Eidgenössische Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen (BRK)* zu richten, welche erst- und letztinstanzlich entscheidet. Rekurse sind aber nur gegen Beschaffungsverfahren im Geltungsbereich des Beschaffungsrechts möglich, welche den Schwellenwert für eine Vergabe nach WTO-Regeln erreichen (248 950 Franken). Vor dem Hintergrund des im 2. Kapitel dargestellten Profils der Expertenmandate ist der Rekurs also für einen bedeutenden Teil der von der Verwaltung vergebenen Mandate ausgeschlossen.

Was die Beschaffung von Dienstleistungen angeht, hat sich im Informatikbereich das am stärksten zentralisierte Regime herausgebildet.<sup>37</sup> Hier ist die Beschaffung (der Einkauf) weitgehend beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) zentralisiert. Einzig bei güterfremden Beschaffungen unter dem WTO-Schwellenwert können die Dienststellen selber beschaffen (wobei auch hier relativ detaillierte, bundesweite Vorgaben auf Verordnungs- und Weisungsstufe zu berücksichtigen sind).<sup>38</sup> Will eine Dienststelle andere Informatikdienstleistungen selber beschaffen, braucht es dafür eine schriftliche Vereinbarung mit dem BBL.

<sup>37</sup> Von Bedeutung sind hier insbesondere folgende Rechtsgrundlagen: Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung vom 26. September 2003 (SR **172.010.58**). Weisungen über die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen im Bereich Informatik- und Telekommunikationsmittel in der Bundesverwaltung vom 1. September 2003. Verordnung des Informatikrats des Bundes über die Standardisierung von Informatikprodukten in der Bundesverwaltung (Standardisierungsverordnung) vom 25. März 2002.

<sup>38</sup> Ausnahmen gelten auch für einen Teil der Beschaffungen von Informatikdienstleistungen im VBS.

Für die anderen in der vorliegenden Untersuchung angesprochenen Dienstleistungsbereiche bestehen keine zentralen und vergleichbar aktiven Organe, welche bundesweit gültige Vorgaben beschliessen und auch durchsetzen. Zwar sind Fachstellen bezeichnet, die Rahmentarife und Musterverträge für Dienstleistungen genehmigen, an welchen sich die Verwaltung beim Abschluss von Beraterverträgen zu orientieren hat (Art. 58 VoeB). Die entsprechende Reglementierung geht aber wesentlich weniger weit. Umso stärker stehen hier nach den Regeln des allgemeinen Organisationsrechts die Departements- und Amtsleitungen bei der Umsetzung des Beschaffungsrechts in der Verantwortung.<sup>39</sup>

Insgesamt stellt der Vollzug des Beschaffungsrechts also in starkem Masse auf die Führungsverantwortung der Linie ab. Die Bedeutung von Departements- und Amtsleitung für die Durchsetzung des Beschaffungsrechts ist bei Mandaten unterhalb des WTO-Schwellenwertes besonders gross, weil das Beschaffungsrecht keine Rekursmöglichkeiten vorsieht, mit der verwaltungsexterne Akteure die Verwaltung bei der Vergabe unterschwelliger Mandate zur Einhaltung des Beschaffungsrechts zwingen könnten.<sup>40</sup> Deshalb stellen wir im Folgenden dar, wie diese Verantwortung in den einzelnen Departementen wahrgenommen (oder delegiert) wird. Dabei konzentrieren wir uns auf Beschaffungen ausserhalb des Informatikbereichs, weil die Departemente hier eine grössere Steuerungsautonomie aufweisen.

## 4.2 Steuerung der Departemente

In diesem Abschnitt beschreiben wir die Steuerungsaktivitäten der Departemente und deren Bewertung aus Sicht der im Rahmen der Departementsgespräche befragten Personen.

### EDA

Im EDA wurde 1999 eine Departementsweisung «Öffentliches Beschaffungswesen/ Dienstleistungsaufträge» erlassen. Die Weisung legt starkes Gewicht auf die Schaffung einer Wettbewerbslage (nach Möglichkeit auch für Mandate unter 50 000 Fr.) und die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsaspekts. Die Verantwortung für Definition und Vergabe externer Mandate liegt bei den Dienststellen. Die Gesetzmässigkeit jeder geplanten Auftragsvergabe muss aber aufgrund einer Änderung der Weisung vom Juni 2002 dem Rechtsdienst der Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA) geprüft und bestätigt werden. Eine Kopie jeden Vertrags muss zudem dem Finanzdienst zugestellt werden. Die Weisung verlangt von der Finanzabteilung auch das Führen einer Vertragsdatenbank und definiert die zu erfassenden Merkmale. Die Art der Vergabe wird dabei nicht erfasst. Entsprechend hat der Finanzchef im EDA auch keine Übersicht über die Anzahl und die finanzielle Bedeutung der in den verschiedenen Verfahren vergebenen Mandate.

<sup>39</sup> Art. 3, 8, 36, 37 RVOG (SR 172.10), Art. 11, 21, 24 RVOV (SR 172.10.1).

<sup>40</sup> Im Rahmen der von der PVK geführten Gespräche wurde verschiedentlich die Ansicht geäussert, dass die Anreize eher schwach sind, gegen Vergabeentscheide zu rekurrieren oder gar gegen eine unterlassene Ausschreibung vorzugehen. Diese Frage kann hier nicht vertieft werden, es ist aber doch darauf hinzuweisen, dass es vor allem im Bereich der Informatikdienstleistungen auch schon zu (erfolgreichen) Rekursen gegen Vergaben des Bundes gekommen ist.

In der Umsetzung der Weisung prüft der Rechtsdienst nicht nur die Verträge, sondern steht auch zur Beratung im Rahmen von Auftragsvergaben zur Verfügung. Ein zentraler Mechanismus zur Durchsetzung der Weisung besteht zudem darin, dass der Finanzdienst Zahlungen an externe Dienstleister nur noch auslöst, wenn der entsprechende Vertrag im Finanzdienst vorliegt und der formellen Prüfung standhält.<sup>41</sup>

Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat sich diese Praxis inzwischen gemäss Auskunft des Finanzchefs des EDA eingespielt. Es müssten heute kaum mehr Zahlungen aufgrund des Fehlens eines korrekten schriftlichen Vertrags verweigert werden.

Der Finanzchef des EDA beurteilt das Instrumentarium als angemessen und sieht diesbezüglich keinen Handlungsbedarf. Die restriktive Praxis des Finanzdienstes, welche anfänglich auf grosse Widerstände gestossen sei, habe sich bewährt. Der Finanzchef kann sich kein statistisches Bild über die Vergabepaxis im Departement (ohne DEZA) machen, sieht diesbezüglich aber keinen Handlungsbedarf.

Die genannte Weisung und das geschilderte Prozedere gelten allerdings nicht für die DEZA, welche über eigene Weisungen verfügt.<sup>42</sup> Auch Informatikdienstleistungen sind vom Geltungsbereich der Weisung ausgenommen, wobei auf die entsprechenden bundesweit geltenden Weisungen des BIT verwiesen wird.

## **EDI**

Das EDI hat den Abschluss von Verträgen für externe Dienstleistungen (ohne Informatikdienstleistungen) in einer Weisung geregelt, welche letztmals im Oktober 1998 überarbeitet wurde. Die Weisung formuliert als Zielsetzung «eine Normierung bzw. ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen bei der Festsetzung von Beraterhonoraren und Entschädigungen an Experten/innen und Beauftragte». Die Weisung legt starkes Gewicht auf die formal korrekte Abwicklung der Vertragsverhältnisse (Tarife, Spesen, Sozialleistungen, Rechnungsstellung etc.). Die Schaffung einer Wettbewerbslage ist in der Weisung zwar angesprochen, allerdings nicht sehr prominent. Es wird lediglich in einer Passage für Mandate ab 50 000 Franken die Formulierung einer Offertenanfrage mit genauem Anforderungsprofil/Pflichtenheft verlangt. In der Regel sind auf dieser Basis zwei bis drei Offerten einzuholen.

Im EDI gelten amtspezifische Schwellenwerte (zwischen 30 000 Franken und 150 000 Fr.). Ab diesen Beträgen müssen Verträge mit externen Dienstleistern dem Departementscontroller vorgelegt werden. Dieser führt eine grobe formale Kontrolle der Verträge durch (Kostendach, Spesenregelung, Honorarsätze, Vertragsdauer, Datum der Unterschrift).

Bei formalen Unzulänglichkeiten und in Rücksprache mit dem Fachreferenten des Departements auch bei inhaltlichen Bedenken, interveniert der Departementscontroller bei der zuständigen Dienststelle. Solche Interventionen kommen pro Jahr in zwei, drei Fällen vor. Interveniert der Departementscontroller nicht innerhalb von fünf Tagen, kann der Vertrag durch das Amt unterzeichnet werden. Die Dienststellen

<sup>41</sup> Die Voraussetzungen für ein solches Prozedere sind im EDA besonders günstig, weil die Direktion für Ressourcen und Aussennetz die Zahlungen für sämtliche Dienststellen (ausser der DEZA) zentral abwickelt. In den anderen Departementen erfolgt die Zahlungsabwicklung in der Regel dezentral, über die Finanzdienste der Ämter.

<sup>42</sup> Die Vergabepaxis der DEZA wurde von der Eidg. Finanzkontrolle in einer im Jahre 2005 veröffentlichten Wirtschaftlichkeitsprüfung umfassend untersucht (Auftragsvergaben der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit. Wirtschaftlichkeitsprüfung, EFK, 2005).

sind in jedem Fall gehalten, dem Departementscontroller nach Abschluss des Vertragsverhältnisses ein Evaluationsformular zuzustellen.

Die Vergabeverfahren werden vom Departementscontroller nicht systematisch angeschaut. Es ist aber auch schon zu Interventionen des Departementes gekommen, wenn eine Dienststelle mehrfach den gleichen Auftragnehmer berücksichtigt hat. Das Departement sieht seine Rolle eher darin, die Dienststellen generell darauf aufmerksam zu machen, dass das Beschaffungsrecht des Bundes einzuhalten sei – eine eigentliche Kontrolle des Vergaberechts sei angesichts der Ausnahmetatbestände nicht realistisch. Insgesamt kann der Departementscontroller für das gesamte Vertragswesen (Expertenmandate und weitere externe Mandate) rund 10–12 Arbeitstage pro Jahr aufwenden.

Der Departementscontroller schätzt, dass rund ein Viertel der Mandate über 50 000 Franken in einem freihändigen Verfahren vergeben werden (inkl. die in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigten Dienststellen). Gemäss der vorliegenden Erhebung und der Querschnittsprüfung der EFK liegt der entsprechende Wert rund doppelt so hoch. Die im EDI befragten Personen sehen aber im Hinblick auf das entsprechende Steuerungsinstrumentarium keinen grösseren Handlungsbedarf. Die gegenwärtige Lösung belässt die Verantwortung bei den Ämtern, was gerade angesichts der grossen Aufgabenvielfalt im EDI besonders wichtig sei.

## **EJPD**

Seit März 2004 gilt im EJPD eine Wegleitung für das Vertragswesen, welche explizit auch Verträge umfasst, welche nach dem Subventionsgesetz abgeschlossen wurden. Die Wegleitung ist sehr ausführlich und gründlich, die Umsetzung des Beschaffungsrechts prägt den Text. Die Wegleitung verankert auch ein eigentliches Vertragscontrolling. Danach haben die Verwaltungseinheiten des EJPD dem Bereich Finanzen und Controlling des Departements per 31. Dezember jeweils sämtliche laufenden Dienstleistungsverträge und Subventionen auf einem vorgegebenen Formular (Excel-Liste) zu melden. Im Formular wird auch nach der Ausschreibung des entsprechenden Mandats gefragt. Für Verträge mit einem Volumen von mehr als 30 000 Franken wird zudem eine schriftliche Erfolgskontrolle unter Verwendung eines entsprechenden Formulars verlangt.

Mit dem Wechsel des Departementsvorstehers wurde Anfang 2004 für vier Monate ein Regime eingeführt, bei welchem sämtliche Verträge dem Departementsvorsteher vorgelegt werden mussten (allgemeiner Genehmigungsvorbehalt).

Das Departement stellt in Ergänzung zur Wegleitung auch weitere Hilfsmittel für die Abwicklung externer Mandate bereit (etwa einen Mustervertrag, eine Checkliste, Raster zur Beurteilung von Angeboten). Es gibt aber keine ex-ante Kontrolle der Rechts- oder Budgetkonformität der Verträge. Die entsprechende Verantwortung liegt bei den Ämtern.

Die Umsetzung des Vertragscontrollings geniesst im EJPD angesichts des grossen Umbaus in der departementalen Organisation (insbesondere Aufgabenteilung zwischen Generalsekretariat und Dienststellen in den Bereichen Personal und Finanzen) nur zweite Priorität und konnte nach Bekunden der Verantwortlichen im Generalsekretariat nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt werden. Namentlich werden keine eigentlichen Kontrollen über die Einhaltung der Wegleitung durchgeführt. Man hat eine aktivere Rolle des Generalsekretariats geprüft, aber darauf verzichtet, weil sich herausstellte, dass dafür rund zwei Stellen aufzuwenden wären. Bis

Februar 2005 lag noch keine Übersicht oder Auswertung zu den eingegangenen Meldungen aus dem Vertragscontrolling vor. Dementsprechend konnten die Gesprächspartner im EJPD keine verlässlichen Aussagen zur Vergabep Praxis im Departement machen. Die geäußerten Einschätzungen zum Anteil der freihändigen Vergaben waren unterschiedlich, aber durchwegs unter den in der vorliegenden Untersuchung festgestellten Werten. Das Generalsekretariat EJPD prüfte zum Zeitpunkt der Gespräche den Handlungsbedarf in diesem Bereich. Bis im Sommer 2006 soll das Controlling grundsätzlich überdacht werden (Identifikation der zentralen Steuerungsgrößen, Entscheid über modifizierte Steuerung oder evtl. gänzlichen Verzicht auf Vertragscontrolling).

## **VBS**

Im VBS gilt seit dem Jahr 1999 eine Weisung über den Abschluss von Dienstleistungsaufträgen. Die Weisung wurde mehrmals überarbeitet und vereinfacht, letztmals im Dezember 2004. Die Weisung erhält im Anhang einen verbindlichen Modellprozess für die Abwicklung von Dienstleistungsaufträgen. Die Linie hat die entsprechenden Zuständigkeiten in ihrem Bereich zuzuweisen und diese dem Generalsekretariat mitzuteilen.

Im Quervergleich mit den anderen Departementen ist die Weisung des VBS auch in ihrer aktuellen, entschlackten Form die umfassendste Regelung. Sie misst insbesondere dem Wettbewerbsprinzip vergleichsweise stärkeres Gewicht bei – als einzige Weisung verlangt sie explizit bei der Festlegung von Honoraren den Wettbewerbspielen zu lassen. Die Weisung verlangt zudem von allen Departementsbereichen die Schaffung einer Fachstelle für Dienstleistungsaufträge. Sie verlangt auch eine jährliche Meldung der Mandate des Berichtsjahrs mit einem Kostendach ab 10 000 Franken an den Personalbereich im Generalsekretariat.

Die Berichterstattung erfolgt jährlich und umfasst namentlich auch differenzierte Angaben zum gewählten Vergabeverfahren (inkl. Begründung für freihändige Vergaben bei Überschreiten der Schwellenwerte). Die zuständige Stelle im Generalsekretariat VBS wertet die Berichte der Ämter aus, berichtet der Departementsleitung (inkl. Departementschef) und stellt Anträge. Nach Ansicht der Verantwortlichen schafft dieses System Anreize für die wettbewerbliche Vergabe: niemand wolle im Quervergleich und vor dem Departementvorsteher schlecht dastehen.

Diesbezüglich seien stetige, aber langsame Fortschritte erkennbar – das Ziel sei aber noch nicht erreicht. Es fällt auch auf, dass die Einschätzung der Verantwortlichen zur Vergabep Praxis im Departement (namentlich zum Anteil der freihändigen Vergaben) den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung sehr nahe kommt.

## **EFD**

Das EFD verfügt für über keine departementsspezifischen Regelungen zum Beizug externer Experten. Entsprechend gibt es auch kein systematisches Controlling zur Vergabe und Abwicklung von Dienstleistungsaufträgen der untergeordneten Dienststellen. Der Finanzchef des Departements führt aber seit 2004 eine Liste der Mandate, welche das Departement in Auftrag gegeben hat. Ziel ist es, auf dieser Grundlage ein Reporting aller Dienststellen des EFD einzuführen. Dies entspreche auch einem Anliegen des Departementschefs. Gegenwärtig beschränkt das Departement seine Kontroll- und Steuerungsaktivitäten bezüglich externe Mandate seiner Dienststellen auf die grossen Brocken, v.a. im Informatikbereich. Ausgewählte Projekte begleitet der Finanzchef des Departements intensiv (Einsatz in Leitungsgremien).

Der Finanzchef äussert die Ansicht, dass im EFD vergleichsweise stärker zentralisierte Führungs- und Kontrollinstrumente verankert seien, was sich auch auf das Vertragsmanagement der Dienststellen positiv auswirke (Zahlungskontrolle, Nachträge, Dezemberfieber). Er sieht im eigenen Departement aber auch Handlungsbedarf. Er glaubt, dass auch in der Vergabe und Abwicklung von Dienstleistungsmandaten Skaleneffekt zu erzielen sei und eine gewisse Zentralisierung des Controllings nicht nur (aber auch) im Hinblick auf die Stärkung des Wettbewerbs durchaus Sinn mache. Im EFD sei denn auch geplant, die bei IT-Projekten bereits eingeführte Praxis auf andere Projektarten anzuwenden und durch ein entsprechendes Controlling auf Departementsstufe zu flankieren.

## **EVD**

Das EVD verzichtet bewusst auf die Anwendung spezifischer Steuerungsinstrumente im Bereich von Dienstleistungsmandaten. Folgerichtig bestehen keine entsprechenden departementsinternen Weisungen, Wegleitungen oder ähnliches. Aus Sicht des Departementes werden Expertenmandate wie jedes andere Geschäft behandelt und im Controlling abgebildet. Gegenstand des Controllings ist die Ausschöpfung des Zahlungskredits gemäss Sachrubrik des Budgets – diesbezüglich sei das Departement sehr restriktiv und schreite ein, wenn sich Kreditüberschreitungen abzeichnen. Wie in der Geschäftsordnung des Departements ausdrücklich festgelegt, sind die Dienststellen im Rahmen der entsprechenden Budgets in der Vergabe von Expertenmandaten frei. Sie tragen auch die Verantwortung für die Konformität der Mandate mit dem Beschaffungsrecht und der Politik von Departement und Bundesrat.

Das Departement interveniert also nur, wenn sich Überschreitungen der Kredite abzeichnen. Im Ausnahmefall kann ein Mandat auch auf politische Intervention des Departementvorstehers hin überprüft werden. Schliesslich gingen auch schon Prüfungsaufträge an die EFK, welche die Mandatsvergabe bestimmter Ämter untersuchte. Diese Massnahmen sind aber nicht spezifisch für Dienstleistungsmandate, sondern können auch andere Geschäfte betreffen. Insgesamt ist festzuhalten, dass das Departement über keine spezifischen Steuerungsinstrumente verfügt, um die Vergabepaxis der einzelnen Dienststellen zu beeinflussen.

Zur Vergabepaxis der Dienststellen des EVD befragt, vermuten die Vertreter des Departements grössere Unterschiede zwischen den Ämtern. Wie in anderen Departementen liegen die Schätzungen der Befragten im EVD zum Anteil der freihändigen Vergaben am Finanzvolumen sehr deutlich unter den im dritten Kapitel dargestellten Werten.

Die Verantwortlichen auf Stufe Departement halten die gegenwärtige Praxis für angemessen und sehen keinen Handlungsbedarf. Die Vergabe liege klar in der Verantwortung der Ämter und eine verstärkte departementale Steuerung in diesem Bereich würde auch zu viele Ressourcen binden.

## **UVEK**

Mit Ausnahme des Informatikbereichs liegen die Kompetenzen für Personal- und Finanzentscheide (im Rahmen der entsprechenden Budgetvorgaben) in den Händen der Ämter. Zentral gesteuert werden einzig ausgewählte und politische wichtige Geschäfte. Das Departement hat bisher aber keine spezifischen Vorgaben (Wegleitungen, Weisungen) erlassen oder andere Massnahmen ergriffen, um die Vergabe von Expertenmandaten in den untergeordneten Dienststellen zu steuern (oder gar deren Wettbewerbsorientierung zu fördern).



Nach Ansicht des Finanzchefs im Departement werden einige Ämter des UVEK von aussen immer wieder mit der Thematik konfrontiert. Auf äusseren Druck (Prüfungen der Eidg. Finanzkontrolle, Anfragen der Finanzdelegation, zum Teil auch parlamentarische Vorstösse) hätten einige Ämter in den letzten Jahren bezüglich Transparenz im Bereich von Expertenmandaten grosse Fortschritte gemacht. Dieses Vertragscontrolling auf Amtsstufe weise in die richtige Richtung. Der Finanzchef des Departements ist der Meinung, dass der Anteil der freihändig vergebenen Mittel insgesamt zu hoch ist (obwohl er den Anteil freihändigen Vergaben tiefer einschätzt als er in der vorliegenden Erhebung ausgewiesen wird). Der Finanzchef des Departementes anerkennt aber durchaus einen gewissen Handlungsbedarf und ist offen für eine stärkere instrumentelle Steuerung im Bereich der Vergabe von Expertenmandaten. Insbesondere könnte aus der Sicht des UVEK mit einer bundesweit verbindlichen EDV-Standardlösung zur Erfassung und Verwaltung von Dienstleistungsaufträgen weitreichende Synergien gewonnen, die Prozesse über das Instrument effizient gesteuert und der Beschaffungsprozess durch das Kompetenzzentrum Beschaffung des Bundes besser unterstützt werden.

### 4.3 Zusammenfassender Vergleich

Tabelle 4 fasst die Ergebnisse und die Ausführungen des vorhergehenden Abschnitts zusammen und versucht, Antworten auf die eingangs gestellte Frage nach der Zweckmässigkeit der Steuerungsaktivitäten der Departemente zu formulieren.

Die Tabelle führt grundlegende Elemente einer zweckmässigen Steuerung auf. In Anlehnung an die einschlägige politik- und verwaltungswissenschaftliche Literatur gehen wir davon aus, dass eine kohärente Steuerung auf einer normativen Grundlage, einer institutionellen Verankerung und vor allem auch auf konkreten Steuerungsmassnahmen beruht.<sup>43</sup>

- Die *normativen Grundlagen* sollten die Steuerungsziele (im vorliegenden Fall: Wettbewerbsorientierung) und entsprechende Massnahmen konkretisieren.
- Bezüglich der *institutionellen Verankerung* erwarten wir, dass die Umsetzung der Steuerungsmassnahmen im Pflichtenheft einer Person (oder einer Organisationseinheit) steht und dafür entsprechende zeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen.
- Konkrete Steuerungsmassnahmen sollten dabei sowohl *Unterstützungsangebote* (z.B. Beratung, Musterverträge etc.)
- wie auch eine minimale *Kontrolle* (Berichterstattung/Controlling der Vergabepraxis) beinhalten.

Wir haben analysiert, in welchem Masse die aufgeführten Elemente in der Steuerungspraxis der Departemente verankert sind. Die Übersicht in Tabelle 5 macht deutlich, dass viele Departemente gemessen an den dargestellten Kriterien die Vergabepraxis der zugehörigen Ämter gar nicht oder nur schwach steuern.

<sup>43</sup> Knoepfel, P. et al.: Analyse et pilotage des politiques publiques. Genf/Basel/München 2001.

Am stärksten entwickelt ist die Wettbewerbsthematik im Bereich der normativen Vorgaben – immerhin vier Departemente haben Weisungen (oder zumindest eine Wegleitung) erlassen, in welchen die Vergabepaxis reguliert wird. In den Weisungen von EDA und VBS wird dabei die Schaffung von Wettbewerb sogar stark betont.

Wesentlich schwächer ist dagegen die Umsetzung dieser Vorgaben, sowohl was die institutionelle Verankerung als auch die effektiv ergriffenen Massnahmen anbelangt. Nimmt man die aufgeführten Eckpunkte als Massstab, verfügt einzig das VBS über eine zumindest im Ansatz vollständige und kohärente Steuerung. Bemerkenswert ist hier insbesondere die institutionelle Verankerung sowohl im Departement aber auch bei den dezentralen Einheiten (Fachstellen). Bei den anderen Departementen bleibt die Steuerung in Ansätzen stecken. Drei Departemente halten sich sogar vollständig aus der Vergabepaxis ihrer Ämter heraus.

*Tabelle 4*

### Übersicht zur Steuerung des Expertenbezugs durch die Departemente

	Normative Vorgaben	Institutionelle Verankerung	Begleitung	Kontrolle
EDA (ohne DEZA)	●	○	○	–
EDI	○	○	–	–
EJPD	○	–	–	○
VBS	●	●	–*	●
EFD	–	–	–	–
EVD	–	–	–	–
UVEK			–	–

●	vorhanden, Betonung der wettbewerbsorientierten Vergabe
○	vorhanden, eher geringer Stellenwert der wettbewerbsorientierten Vergabe
–	gar nicht oder in nur schwacher Form vorhanden
*	entsprechende Massnahmen werden von den Fachstellen der untergeordneten Dienststellen wahrgenommen.

Zusammenfassend (Tabelle 4) kann gesagt werden, dass die Departemente in ihrer überwiegenden Mehrheit nicht über eine zweckmässige Steuerung verfügen. Dieses Resultat spiegelt auch die in Gesprächen vertretene Ansicht, dass eine (stärkere) departementale Steuerung der Vergabepaxis im Rahmen einer dezentralen Führungsstruktur weder angemessen noch notwendig ist. Die Durchsetzung einer angemessenen Vergabepaxis liegt aus dieser Sicht in der Verantwortung der Ämter und würde in den Departementen nur (sowieso nicht vorhandene) Ressourcen binden.

Angesichts der Ergebnisse muss aber doch sehr in Frage gestellt werden, ob eine «Generaldelegation» der Verantwortlichkeiten geeignet ist, einer wettbewerbsorientierten Vergabe zum Durchbruch zu verhelfen. Eine Folge dieser «Steuerungsabstinenz» ist auch, dass die Verantwortlichen auf Stufe Departement nicht in der Lage sind, sich ein zutreffendes Bild von der Vergabepaxis in ihren Ämtern zu machen. Insbesondere wird der Anteil der wettbewerblichen Vergaben zum Teil massiv

überschätzt. Es entsteht der Eindruck, dass auf Stufe Departement die hier diskutierte Problematik unterschätzt wird. Mit Bestimmtheit rangiert die Durchsetzung einer stärkeren Wettbewerbsorientierung in den meisten Departementen weit hinten in der Prioritätenliste.

Die im zweiten und dritten Kapitel dargestellten hohen Volumen von Expertenmandaten werfen auch die Frage auf, ob eine aktivere Rolle der Departemente – trotz Mehraufwand – angemessen wäre. Wie das Beispiel des VBS zeigt, welches der Erfüllung der hier postulierten Minimalanforderungen an eine zweckmässige Steuerung am nächsten kommt, scheint eine departementale Steuerung der Vergabe mit geringem Aufwand und unter Wahrung der inhaltlichen Autonomie der Dienststellen möglich. Der Verantwortliche im VBS sieht Fortschritte in der Vergabepaxis der VBS-Dienststellen und führt diese massgeblich auf die geschilderten Massnahmen zurück. Weil die Strategie des Departementes in der hier geschilderten Form erst ab Mai 2004 umgesetzt wurde, die Erhebungsgrundlage aber in wesentlichen Teilen auch die Praxis vor Mai 2004 betrifft, werden allenfalls erzielte Fortschritte in den vorliegenden Resultaten nicht abgebildet.

Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht innerhalb bestehender Prozesse (mit möglicherweise leicht angepassten Instrumenten) eine zweckmässige und schlanke Steuerung der Vergabe zu erreichen wäre. Angesichts der erheblichen Investitionen, welche in den letzten Jahren in informatikbasierte Führungsinstrumente geflossen sind, wäre bezüglich des einzusetzenden Instrumentariums ein einheitliches Vorgehen der gesamten Bundesverwaltung zu prüfen. Wie weiter oben angesprochen, könnten mittels einer bundesweit verbindlichen EDV-Standardlösung zur Erfassung und Verwaltung von Dienstleistungsaufträgen weit reichende Synergien gewonnen, die Prozesse über das Instrument effizient gesteuert und der Beschaffungsprozess durch das Kompetenzzentrum Beschaffung des Bundes besser unterstützt werden. In Frage käme etwa eine Lieferanten- und Vertragsdatenbank, die auf bereits weitgehend verfügbaren SAP-Modulen aufbauen könnte und von der Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Querschnittsprüfung Dienstleistungsverträge empfohlen wird. Vermutlich führt kein Weg am zwar sparsamen aber konsequenten Einsatz derartiger Instrumente vorbei, will man dem Wettbewerbsgedanken in der Vergabe von Expertenmandate in Zukunft die nötige Nachachtung verschaffen.

## Beispiele für Expertenmandate

- *Öffentlichkeitsarbeit:*
  - Unterstützung Kommunikation / PR für eVanti.ch
  - Überarbeitung bestehendes Kommunikationskonzept im Bereich Markenpersönlichkeit und Zielgruppenkommunikation
  - SwissTraffic, Periodika des BAV
  - Durchführung NAQUA spez. Kampagnen
  - Gestaltung Agrarbericht des BLW für das Jahr 2004
  - Organisation de la journée romande de l'énergie 2004 à Delémont
  - Information an die Gemeinden über die energetischen Nutzung organischer Abfälle in Gemeinden
- *Organisation/Ausbildung:*
  - Führungsentwicklung J3/5 «Führen und vernetzen»
  - Ausbildungsveranstaltungen: Organisation und Kommunikation im Sekretariat (5 Kurse); Serviceorientiertes Kundenverhalten A+B
  - Coaching der Geschäftsleitung ...
  - Organisationsentwicklung Personalabteilung
  - Unterstützung und Beratung des Projektmanagements «OCTN»
  - Konzeption und Beratung zur Umsetzung «Reform kaufmännische Grundausbildung» für den Lehrlingsbereich BFF
  - Beratung bei der Optimierung des «Prozessorientierten Managementsystems Armeepothek»
  - Kursorganisation zum Thema «Parler en public» vom 17.–18.6.2005
  - Beratungsunterstützung des Fachbereiches bei der Politischen Abteilung IV zur Gewährleistung eines funktionierenden operativen Betriebes im Bereich Controlling, Finanzbuchhaltung und Haushaltsmanagement/Rubriken, Kreditstatistik und 3-Jahres-Planung
  - Medientraining «Überzeugend auftreten» für Direktion, Bereichsleitung und StellvertreterInnen
  - Outplacements
  - Organisationsberatung/Informationsfluss und E-Mail-Management
  - Begleitung Reorganisationsprojekt im SBF
- *Politikorientierte Beratung und Forschung:*
  - Evaluation Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes
  - Water Sector Central Asia – Mandate for Backstopping and Facilitation
  - Evaluation Export-Offensiven Nachbarländer
  - Unterstützung des Vollzugs der Verordnung über Belastung des Bodens namentlich in den Bereichen Aus- und Weiterbildung bodenkundlicher Baubegleiter, Grundlagenerarbeiter
  - Mikrozonierungsstudie in der Schweiz

- Rechtsgutachten über den Interpretationsspielraum von Artikel 21 AZG sowie den Zeitrahmen für die Wiederherstellung des AZG-konformen Zustandes
- Best Practice – Marktordnung, -transparenz und -regelung zugunsten der Durchsetzung energieeffizienter Lösungen am Markt
- Geometrie der Parkierungsanlagen
- Richtlinien «Anprall von Schwere Lastfahrzeugen»
- Liste Rouge Insectes du bois
- Windenergie und schweizerischer Wasserkraftpark
- Szenarien zur Umsetzung des Verlagerungsziels. Grundlagen für das neue Güterverkehrsgesetz
- Monetarisierung Gesundheitskosten
- Wirtschaftlichkeitsanalyse BAHN2000 und Anschluss an das europäische Eisenbahnhochgeschwindigkeitsnetz
- Statistik erneuerbare Energien: Leitungsbudget 2000
- Dauerhaftere Kunstbauten bei geringem Unterhalt
- Studienrealisierung zur Weiterführung der Arbeit für eine neue Memento-politik in der Schweiz
- Dynamische Eindringtiefe zur Beurteilung von Gussasphalt
- Evaluation der Wirkung der energieEtikette für Haushaltgeräte
- Schätzung der Zahl der Sans-Papiers im Kanton Genf
- Dienstleistung als Luftfahrtexperte Expertenvertrag auf Mandatsbasis im Aufsichtsbereich
- *Informatikdienstleistungen*
  - SAP-Entwicklung SHAB Publikation Nr.141 25.07.2003 WTO-314
  - Security Audit von ch.ch
  - Applikatorische Unterstützung bei Nutzung von EFIM
  - Glasfasermessungen an verschiedenen Standorten in der Schweiz
  - Projektleitung und Beratung im Projekt eDossier
  - Fabasoft/Mandat Qualitätssicherung (QS) zu Eldorado-Projekten
  - Evaluation Software HAZUS-MH der FEMA
  - Erstellung einer Spezifikation ADESSO
  - Stellvertretung FileMaker Support
  - Personalstellung für Mitarbeit im Bereich NT Services
  - Lösung erarbeiten für Stammdatenverwaltung
  - Aufbau KAVOR GeVer EVD/efd Systemplattform
- *Andere*
  - Vertretung und Wahrung der konsularischen Interessen der Schweiz in Taiwan
  - Durchführung des Projekts «Beitrag zum Wiederaufbau des Katasters im Kosovo»
  - Holz 21 Programmleitung / Koordination Westschweiz
  - Jahresvertrag 2004 zum Rahmenvertrag Mandat Biomasse

- Mandat zur Umsetzung der schweizerischen Aktivitäten gemäss Jahresplan 2004 im Projekt National CFE Consumption Phase-Out Plan for India focussing on the Refrigeration Service Sector
- Participation des jardins botaniques suisses au réseau international de jardins botaniques.
- Leitung des Programms «Energiewirtschaftliche Grundlagen»
- IEA-PVPS – Vertretung CH
- Modell-Lehrgang Nachhaltige Entwicklung
- SWISSTIMBER, Exportplattform für die Schweizer Holzkette
- SDC Support to Primary Health Care Reform in Tadjikistan
- von Silviva im Auftrag des BUWAL zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung
- Betrieb der Schweizerischen Koordinationsstelle für Fledermausschutz; Periode 2004 bis 2005
- Leistungsvereinbarung für die Bereiche Umweltkompetenzen, Weiterbildung, etc.
- Aufsicht Ballonmaterial
- Eidgenössisches Gefahrgutinspektorat
- Informations- und Beratungsdienst Holzenergie Schweiz
- Beratungsstelle Vollzug Baustellen und Arbeitsgeräte
- Führung des Schw. Seeschiffsregister
- die von der SUB/FEE im Auftrag des BUWAL zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung

## Liste der Vorgespräche

Tschumi Walter	Leiter Finanz- und Reisedienst, Parlamentsdienste
Gisiger Hanspeter	Leiter Finanzen, Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
Baumgartner Urs	Chef Stabssektion, Finanz- und Rechnungswesen, Eidgenössische Finanzverwaltung
Vogt Elisabeth	Geschäftsleiterin der Beschaffungskommission des Bundes, BBL
Gerber-Gebert Manuela	Rechtsdienst Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund, Bundesamt für Bauten und Logistik
Della Valle Nicoletta	Chefin Inspektorat, Generalsekretariat, Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Brêchet Christian	Stv. Chef Finanzen und Controlling, Generalsekretariat, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Fontana Armin	Prozessleiter KLR und Qualitätssicherung, Finanzen und Controlling, Generalsekretariat, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (bis 31.12.2005)
Hofmeister Albert	Leiter Inspektorat, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

## Liste der Gesprächspartner im Rahmen der vertiefenden Kontrolle

### Bundesamt für Polizei

Schoch Ernst	Sektionschef, Sektion Finanzen, Direktion BAP
Lobsiger Adrian	Stabchef BAP
Blöchlinger Kurt	Hauptabteilungsleiter Bundeskriminalpolizei
Joder Walter	Fachspezialist Informatik, Abteilung Ermittlungen Forensik, Informatik
Pulver Jürg	Leiter Kommunikation/Stv. Stabschef, Stabsstelle Kom- munikation, psychologischer Fachdienst
Verdon Jean-Bernard	Sektionschef, Auftragsplanung + Einkauf, ISC EJPD
Fontana Armin	Finanzchef/Finanzcontroller (seit dem 1. Januar 2006), BAP

### Wissenschaft und Technologie, armasuisse

Thévenaz Daniel	Direktor Wissenschaft und Technologie (W+T), armasuisse
Kropf Rudolf	Stv. Rüstungschef, Vizedirektor, Führung BA/VD
Schmid Konrad	Stv. Abteilungschef, Luftfahrt und Elektronik
Marques Ivano	Spezialist, Wissenschaft + Kooperationen
Metzger Markus	Spezialist Systemanalyse, OR Systemanalyse
Sibilia Riccardo	Leiter IT/IO, Command and Control Laboratory
Brühlmann Ralph	Fachbereichsleiter, OR Systemanalyse
Luginbühl Reto	Projektleiter SUME/Stv. Fachbereichsleiter, Munition und Explosivstoffe
Rubin Gaston	Fachbereichsleiter, Ballistik und Detonik

### Eidgenössische Finanzverwaltung

Siegenthaler Peter	Direktor EFV
Saurer Peter	Stv. Direktor EFV
Gilgen Kneubühl Maria	Direktionsassistentin, Direktionssekretariat EFV
Gasser Andreas	Projektleiter NRM
Wettstein Gérard	Projektleiter NFA
Burkhalter Beat	Leiter Zentrales Rechnungswesen und Berichterstattung, Abteilung Finanz- und Rechnungswesen
Willi Hans-Ulrich	Hypothekarspezialist, Abteilung Finanz- und Rechnungswesen
Halbeis Marcel	Leiter Anlage- und Schuldendienst und Stellvertreter Vermögens- und Schuldenverwaltung



### **Bundesamt für Berufsbildung und Technologie**

Renold Ursula	Direktorin BBT
Wolffers Felix	Leiter Ressourcenmanagement
Graf Irene	Stv. Leistungsbereichsleiterin, Ressourcenmanagement/Finanzen
Berger Karin	Sachbearbeiterin, Ressourcenmanagement/Finanzen
von Allmen Eliane	Direktionsassistentin, Direktionsstab
Schwarz Franziska	Leiterin Engineering
Bachofner Thomas	Leiter Enabling Sciences
Hotz Beat	Leiter/Vizedirektor, Innovationspolitik & BFT-Controlling
Barmettler Hugo	Stv. Leistungsbereichsleiter, Berufsbildung/Institutionelle Partner und Private
Dick Gaby	Sachbearbeiterin Life Sciences

### **Bundesamt für Strassen**

Dieterle Rudolf	Direktor
Burgunder Willi	Stv. Direktor
Gantenbein Andreas	Vizedirektor
Reist Rosemarie	Leiterin Finanzen

## Liste der Gespräche mit den Departementen

### EDA

Kühni Fritz                      Chef Finanzen Direktion für Ressourcen und Aussennetz

### EDI

Thévoz Lagast Barbara      Leiterin Geschäftsplanung und Koordination

Lehmann Walter R.            Departementscontroller Stv. Leiter Dienst für Finanz-  
und Wirtschaftsfragen

### EJPD

Brêchet Christian            Stv. Chef Finanzen und Controlling, GS EJPD

Elsener Marc                 Strat. Unternehmenscontroller Departement, Controlling  
und KLR

Werz Bernard                 Stv. Chef Inspektorat und besondere Aufgaben

### VBS

Ruchti Cornelia              Leiterin Bereich Personalrecht

### EFD

Gisiger Hanspeter            Leiter Finanzen

### EVD

Hubacher Ulrich              Stellvertretender Generalsekretär

Meyer Marco                 Stellvertreter Ressortleiter Finanzen und Logistik

### UVEK

Müller Kaspar                 Leiter Finanzen und Controlling

**Mandate mit Auftragsstyp «andere» nach Dienststellen**

Dienststelle	Anzahl Mandate	Zahlungsvolumen 2004 (Mio. CHF)	
202	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	267	97,0
810	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	91	9,0
704	Staatssekretariat für Wirtschaft	22	6,9
525	Verteidigung	31	3,2
805	Bundesamt für Energie	35	2,2
803	Bundesamt für Zivilluftfahrt	10	1,0
201	Departement für auswärtige Angelegenheiten (GS, Staatssekretariat, PD, DV, RK, DRA)	16	1,0
506	Bundesamt für Bevölkerungsschutz	5	0,5
802	Bundesamt für Verkehr	6	0,4
806	Bundesamt für Strassen	9	0,3
612	Sekretariat der Bankenkommision EBK	1	0,3
804	Bundesamt für Wasser und Geologie	10	0,2
614	Eidgenössisches Personalamt	1	0,2
585	Informatik VBS	1	0,2
415	Bundesamt für Flüchtlinge	1	0,2
812	Bundesamt für Raumentwicklung	4	0,1
402	Bundesamt für Justiz	2	0,1
725	Bundesamt für Wohnungswesen	2	0,0
611	Eidgenössische Finanzkontrolle	1	0,0
601	Eidgenössische Finanzverwaltung	1	0,0
306	Bundesamt für Kultur	1	0,0
Total		517	123,0

## Verteilung der Expertenmandate auf Departemente und Dienststellen

Departement	Dienststelle (Nr. und Bezeichnung)	Zahlungen 2004		Auftragstotal/ Kostendach	
		Anzahl Mandate	Volumen (Mio. CHF)	Anzahl Mandate	Volumen (Mio. CHF)
<b>BK</b>	104 Schweizerische Bundeskanzlei	56	3,6	56	6,8
<b>EDA</b>	201 Departement für auswärtige Angelegenheiten (alle Dienststellen ausser Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit)	153	5,6	113	4,5
	202 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	876	123,4	875	189,0
	285 Informatikdienstleistungszentrum EDA	17	1,2	8	0,8
<b>EDA Total</b>		<b>1046</b>	<b>130,2</b>	<b>996</b>	<b>194,3</b>
<b>EDI</b>	301 Generalsekretariat EDI	6	0,2	6	0,4
	303 Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	45	0,7	42	1,1
	305 Schweizerisches Bundesarchiv	16	1,1	14	1,1
	306 Bundesamt für Kultur	65	2,7	65	4,6
	321 Bundesamt für Militärversicherung	4	0,3	2	0,0
	327 Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW), Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) und Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat (SWTR)	39	1,3	38	1,9
	385 Informatikdienstleistungszentrum des Departementes des Innern	15	0,8	15	1,1
<b>EDI Total</b>		<b>190</b>	<b>7,1</b>	<b>182</b>	<b>10,2</b>
<b>EFD</b>	600 Generalsekretariat EFD	98	10,5	98	90,8
	601 Eidg. Finanzverwaltung	210	9,9	209	11,8
	605 Eidg. Steuerverwaltung ESTV	34	4,4	34	5,9
	606 Eidg. Zollverwaltung	32	5,0	29	7,7
	609 Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	1026	76,8	1026	81,5
	611 Eidg. Finanzkontrolle	34	1,2	22	1,7
	612 Sekretariat der Bankenkommission EBK	7	0,7		0,0
	614 Eidg. Personalamt	151	6,7	135	7,0
	620 Bundesamt für Bauten und Logistik	20	0,6	16	0,8
	622 Bundesamt für Privatversicherungen	26	0,8	20	0,6
<b>EFD Total</b>		<b>1638</b>	<b>116,6</b>	<b>1589</b>	<b>207,8</b>

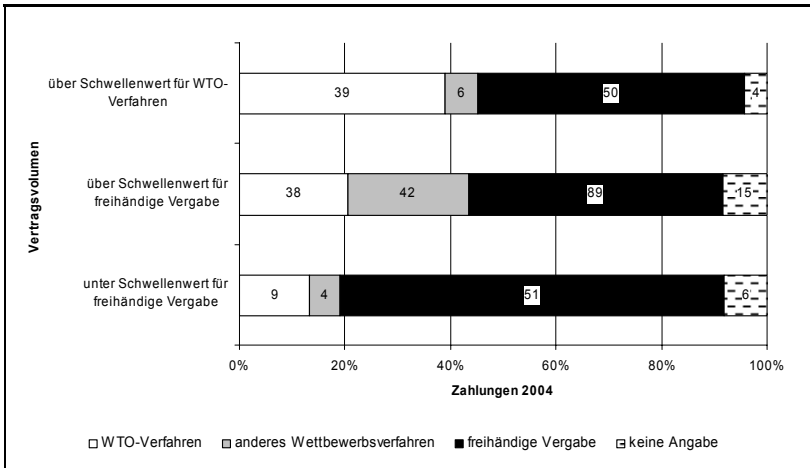
Departement	Dienststelle (Nr. und Bezeichnung)	Zahlungen 2004		Auftragstotal/ Kostendach	
		Anzahl Mandate	Volumen (Mio. CHF)	Anzahl Mandate	Volumen (Mio. CHF)
<b>EJPD</b>	401 Generalsekretariat EJPD (inkl. Bundesanwaltschaft)	25	1,9	25	2,2
	402 Bundesamt für Justiz	36	1,9	35	2,7
	403 Bundesamt für Polizei	16	0,7	16	1,0
	404 Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung	16	2,5	16	3,2
	413 Institut suisse de droit comparé	2	0,1	2	0,0
	415 Bundesamt für Flüchtlinge	37	1,2	37	1,9
	416 Schweizerische Asylrekurskommission	5	0,1	3	0,0
	417 Eidg. Spielbankenkommission	2	0,1	2	0,2
	485 Informatik Service Center EJPD	58	4,0	58	4,1
<b>EJPD Total</b>		<b>197</b>	<b>12,5</b>	<b>194</b>	<b>15,4</b>
<b>EVD</b>	701 Generalsekretariat	43	9,0	43	32,8
	704 Staatssekretariat für Wirtschaft	183	19,8	172	39,7
	706 Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	35	1,4	34	1,5
	708 Bundesamt für Landwirtschaft	50	2,8	43	4,4
	720 Bundesamt für Veterinärwesen	48	2,8	45	5,1
	724 Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	3	0,2	2	0,6
	725 Bundesamt für Wohnungswesen	23	0,7	22	1,4
	785 Informatikdienstleistungszentrum	55	4,5	55	4,7
<b>EVD Total</b>		<b>440</b>	<b>41,2</b>	<b>416</b>	<b>90,2</b>
<b>UVEK</b>	802 Bundesamt für Verkehr	141	14,1	140	61,5
	803 Bundesamt für Zivilluftfahrt	133	9,5	120	9,2
	804 Bundesamt für Wasser und Geologie	123	5,2	122	11,9
	805 Bundesamt für Energie	366	20,0	366	60,6
	806 Bundesamt für Strassen	356	21,3	356	67,7
	810 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	545	38,0	544	93,3
	812 Bundesamt für Raumentwicklung	65	1,5	65	3,2
<b>UVEK Total</b>		<b>1729</b>	<b>109,6</b>	<b>1713</b>	<b>307,3</b>

Departement	Dienststelle (Nr. und Bezeichnung)	Zahlungen 2004		Auftragstotal/ Kostendach	
		Anzahl Mandate	Volumen (Mio. CHF)	Anzahl Mandate	Volumen (Mio. CHF)
<b>VBS</b>	506 Bundesamt für Bevölkerungsschutz	73	5,1	73	6,7
	507 Direktion für Sicherheitspolitik	6	0,2	6	0,3
	525 Verteidigung	380	21,0	303	19,9
	540 armasuisse	218	23,9	206	35,1
	585 Informatik VBS	163	15,8	163	17,9
<b>VBS Total</b>		<b>840</b>	<b>65,9</b>	<b>751</b>	<b>79,9</b>
<b>Total alle Dienststellen</b>		<b>6136</b>	<b>486,7</b>	<b>5897</b>	<b>911,9</b>

**Mandate ohne Angabe zum Vertragsende**

Dienststelle	Zahlungen 2004 (in CHF)	Anzahl Mandate
802 BAV	7 422 011	24
806 ASTRA	3 513 170	69
201 GS EDA	2 872 911	80
803 BAZL	2 513 902	62
525 Vtg	965 296	47
Weitere Dienststellen	1 549 060	31

## Vertragsvolumen und Vergabeverfahren (nur Mandate in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Organisation und Ausbildung, politikorientierte Forschung und Beratung, Informatikdienstleistung)



*WTO-Verfahren*: inklusive freihändige Vergaben nach gescheitertem Wettbewerbsverfahren.

Die Zahlen in den Balken geben den Betrag in Millionen Franken an, der auf die entsprechenden Vergabeverfahren entfällt. Nicht berücksichtigt sind im Diagramm Mandate, für welche keine Angaben zum gesamten Auftragsvolumen vorliegen.

Quelle: PVK



### Vergabeverfahren nach Dienststellen (nur Mandate mit einem Vertragsvolumen von CHF 50 000 oder mehr)

Dienststelle		Wett- bewerb	frei- händig	keine Angabe	Total
104 BK	Anzahl Mandate	17	5	0	22
	Zahlungen (in 1000 CHF)	2 501	216	0	2 717
201 GS EDA	Anzahl Mandate	1	0	24	25
	Zahlungen (in 1000 CHF)	102	0	2 289	2 390
202 DEZA	Anzahl Mandate	98	334	2	434
	Zahlungen (in 1000 CHF)	18 647	91 078	306	110 031
285 ISC EDA	Anzahl Mandate	2	0	5	7
	Zahlungen (in 1000 CHF)	157	0	187	344
301 GS EDI	Anzahl Mandate	1	0	0	1
	Zahlungen (in 1000 CHF)	129	0	0	129
303 EBG	Anzahl Mandate	0	2	0	2
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	37	0	37
305 BAR	Anzahl Mandate	2	3	0	5
	Zahlungen (in 1000 CHF)	126	569	0	696
306 BAK	Anzahl Mandate	3	13	2	18
	Zahlungen (in 1000 CHF)	187	1 196	174	1 557
327 BBW	Anzahl Mandate	6	3	2	11
	Zahlungen (in 1000 CHF)	250	198	108	555
385 ISC EDI	Anzahl Mandate	1	4	0	5
	Zahlungen (in 1000 CHF)	230	275	0	505
401 GS EJPD	Anzahl Mandate	1	12	0	13
	Zahlungen (in 1000 CHF)	314	1 004	0	1 318
402 BJ	Anzahl Mandate	1	5	8	14
	Zahlungen (in 1000 CHF)	163	510	682	1 355
403 fedpol	Anzahl Mandate	0	0	7	7
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	0	623	623
404 IMES	Anzahl Mandate	0	10	2	12
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	1 028	1 339	2 367
415 BFF	Anzahl Mandate	1	9	1	11
	Zahlungen (in 1000 CHF)	12	768	15	796
417 ESBK	Anzahl Mandate	0	2	0	2
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	144	0	144
485 ISC EJPD	Anzahl Mandate	5	18	0	23
	Zahlungen (in 1000 CHF)	516	2 444	0	2 960
506 BABS	Anzahl Mandate	6	22	3	31
	Zahlungen (in 1000 CHF)	904	2 330	480	3 714
507 DSP	Anzahl Mandate	0	1	0	1
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	17	0	17
525 Vtg	Anzahl Mandate	17	22	39	78
	Zahlungen (in 1000 CHF)	3 615	4 302	4 716	12 633
540 Arma	Anzahl Mandate	15	112	3	130
	Zahlungen (in 1000 CHF)	2 818	18 693	380	21 891
585 ISC VBS	Anzahl Mandate	34	27	37	98
	Zahlungen (in 1000 CHF)	5 459	3 022	5 593	14 075
600 GS EFD	Anzahl Mandate	22	25	0	47
	Zahlungen (in 1000 CHF)	7 118	2 289	0	9 406

Dienststelle		Wett- bewerb	frei- händig	keine Angabe	Total
601 EFV	Anzahl Mandate	48	11	0	59
	Zahlungen (in 1000 CHF)	5 886	641	0	6 526
605 ESTV	Anzahl Mandate	26	4	1	31
	Zahlungen (in 1000 CHF)	3 902	258	217	4 377
606 EZV	Anzahl Mandate	2	19	0	21
	Zahlungen (in 1000 CHF)	1 013	3 627	0	4 640
609 BIT	Anzahl Mandate	341	231	0	572
	Zahlungen (in 1000 CHF)	37 488	25 962	0	63 450
611 EFK	Anzahl Mandate	7	0	0	7
	Zahlungen (in 1000 CHF)	462	0	0	462
614 EPA	Anzahl Mandate	15	16	0	31
	Zahlungen (in 1000 CHF)	2 483	1 390	0	3 873
620 BBL	Anzahl Mandate	0	3	0	3
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	206	0	206
622 BPV	Anzahl Mandate	0	1	0	1
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	113	0	113
701 GS EVD	Anzahl Mandate	12	8	0	20
	Zahlungen (in 1000 CHF)	7 839	466	0	8 305
704 Seco	Anzahl Mandate	35	61	17	113
	Zahlungen (in 1000 CHF)	4 108	11 743	1 767	17 618
706 BBT	Anzahl Mandate	0	8	1	9
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	765	60	825
708 BLW	Anzahl Mandate	2	18	0	20
	Zahlungen (in 1000 CHF)	157	1 560	0	1 717
720 BVET	Anzahl Mandate	4	29	0	33
	Zahlungen (in 1000 CHF)	335	2 084	0	2 419
724 BWL	Anzahl Mandate	0	0	1	1
	Zahlungen (in 1000 CHF)	0	0	120	120
725 BWO	Anzahl Mandate	2	6	0	8
	Zahlungen (in 1000 CHF)	146	249	0	395
785 ISC EVD	Anzahl Mandate	23	4	0	27
	Zahlungen (in 1000 CHF)	3 412	346	0	3 758
802 BAV	Anzahl Mandate	32	20	8	60
	Zahlungen (in 1000 CHF)	3 684	7 505	585	11 774
803 BAZL	Anzahl Mandate	24	14	0	38
	Zahlungen (in 1000 CHF)	3 027	3 778	0	6 805
804 BWG	Anzahl Mandate	58	1	0	59
	Zahlungen (in 1000 CHF)	3 469	72	0	3 542
805 BFE	Anzahl Mandate	39	156	16	211
	Zahlungen (in 1000 CHF)	4 380	10 859	1 443	16 683
806 ASTRA	Anzahl Mandate	38	204	3	245
	Zahlungen (in 1000 CHF)	4 480	13 612	235	18 328
810 BUWAL	Anzahl Mandate	120	120	12	252
	Zahlungen (in 1000 CHF)	15 380	12 999	2 488	30 867
812 ARE	Anzahl Mandate	13	2	0	15
	Zahlungen (in 1000 CHF)	451	42	0	493
Total	Anzahl Mandate	1 074	1 565	194	2 833
	Zahlungen (in 1000 CHF)	145 351	228 399	23 807	397 558

**Zahlungen 2004 für Mandate mit Vertragsbeginn im Jahre 2005**

Dienststelle	Anzahl Mandate	Zahlungsvolumen CHF
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	10	3 193 700
Bundesamt für Zivilluftfahrt	4	488 502
armasuisse	4	319 909
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	4	295 000
Eidg. Finanzkontrolle	1	270 877
Informatikdienstleistungszentrum	1	110 998
Bundesamt für Kultur	3	91 686
Bundesamt für Verkehr	2	71 520
Bundesamt für Bevölkerungsschutz	1	70 500
Verteidigung	2	57 169
Staatssekretariat für Wirtschaft	3	57 125
Staatssekretariat für Bildung und Forschung	1	49 000
Eidg. Personalamt	1	42 000
Schweizerisches Bundesarchiv	1	17 200
Bundesamt für Flüchtlinge	1	14 319
<b>Insgesamt</b>	<b>39</b>	<b>5 149 505</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BKB	Beschaffungskommission des Bundes
BoeB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BRK	Eidg. Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
CHF	Schweizerfranken
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
KBB	Kompetenzzentrum für das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes
MwSt	Mehrwertsteuer
NPO	Non-Profit-Organisation
NRM	Neues Rechnungsmodell Bund
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SR	Systematische Sammlung
VoeB	Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	Welthandelsorganisation

**Abkürzungsverzeichnis befragte Dienststellen**

Abkürzung	Nr. Staatsrechnung, Bezeichnung
BK	104 Schweizerische Bundeskanzlei
GS EDA	201 Departement für auswärtige Angelegenheiten (alle Dienststellen ausser Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit)
DEZA	202 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
ISC EDA	285 Informatikdienstleistungszentrum EDA
GS EDI	301 Generalsekretariat EDI
EBG	303 Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
BAR	305 Schweizerisches Bundesarchiv
BAK	306 Bundesamt für Kultur
BAMV	321 Bundesamt für Militärversicherung
BBW	327 Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) und Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat (SWTR)
ISC EDI	Informatikdienstleistungszentrum des Departementes des Innern
GS EJPD	401 Bundesanwaltschaft
	401 Generalsekretariat EJPD
BJ	402 Bundesamt für Justiz
BAP	403 Bundesamt für Polizei
IMES	404 Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
SIR	413 Institut suisse de droit comparé
BFF	415 Bundesamt für Flüchtlinge
ARK	416 Schweizerische Asylrekurskommission
ESBK	417 Eidg. Spielbankenkommission
ISC EJPD	485 Informatik Service Center EJPD
BABS	506 Bundesamt für Bevölkerungsschutz
DSP	507 Direktion für Sicherheitspolitik
Vtg	525 Verteidigung
Arma	540 armasuisse
ISC VBS	585 Informatik VBS
GS EFD	600 Generalsekretariat EFD
EFV	601 Eidg. Finanzverwaltung
ESTV	605 Eidg. Steuerverwaltung ESTV

Abkürzung	Nr. Staatsrechnung, Bezeichnung
EZV	606 Eidgenössische Zollverwaltung
BIT	609 Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EFK	611 Eidg. Finanzkontrolle
EBK	612 Sekretariat der Bankenkommission EBK
EPA	614 Eidg. Personalamt
BBL	620 Bundesamt für Bauten und Logistik
BPV	622 Bundesamt für Privatversicherungen
GS EVD	701 Generalsekretariat
Seco	704 Staatssekretariat für Wirtschaft
BBT	706 Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BLW	708 Bundesamt für Landwirtschaft
BVET	720 Bundesamt für Veterinärwesen
BWL	724 Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
BWO	725 Bundesamt für Wohnungswesen
ISC EVD	785 Informatikdienstleistungszentrum
BAV	802 Bundesamt für Verkehr
BAZL	803 Bundesamt für Zivilluftfahrt
BWG	804 Bundesamt für Wasser und Geologie
BFE	805 Bundesamt für Energie
ASTRA	806 Bundesamt für Strassen
BUWAL	810 Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
ARE	812 Bundesamt für Raumentwicklung

## **Impressum**

*Christoph Bättig, PVK (Projektleitung)*

*Sabin Weyermann, Weyermann & Partner, Heimberg (Prüfungen bei Dienststellen)*

*Pauline Morard, Stagiaire PVK (wissenschaftliche Assistenz)*

*Norina Frey, Stagiaire PVK (wissenschaftliche Assistenz)*

*Hedwig Heinis, PVK (Textredaktion und Berichtslayout)*

## **Dank**

*Die PVK dankt allen Interviewpartnern für ihre Gesprächsbereitschaft. Ein besonderer Dank geht an die im Rahmen der Untersuchung vertieft geprüften Dienststellen, welche die Untersuchung konstruktiv unterstützt haben. Besonders bedanken möchte sich die PVK auch bei der Eidg. Finanzkontrolle, welche die Untersuchung tatkräftig unterstützt und hierfür spezifische Vergleichsdaten aufbereitet hat.*

